

UiO : **Det juridiske fakultet**

# Krav til utredning av langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning etter Grunnloven § 112

En rettsdogmatisk, empirisk og rettspolitisk analyse

Kandidatnummer: 212

Leveringsfrist: 10.11.2019

Antall ord: 39 669



# Innholdsfortegnelse

<b>DEL I: TEMA, PROBLEMSTILLING OG METODE .....</b>	<b>1</b>
<b>1 INNLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.1 Tema.....	1
1.2 Problemstillinger og oppgavens oppbygging.....	2
<b>2 METODE.....</b>	<b>5</b>
2.1 Den rettsdogmatiske metoden.....	5
2.1.1 Innledning og overordnede kommentarer.....	5
2.1.2 Rettskildebildet.....	5
2.1.3 Nærmere om tolkingen av Grl. § 112.....	7
2.2 Den empiriske metoden.....	8
2.2.1 Nærmere om casen.....	8
2.2.2 Fremgangsmåten.....	9
2.2.3 Kategorisering av utsagnene i forarbeidene.....	12
2.3 Den rettspolitiske metoden.....	13
<b>DEL II: KRAV TIL UTREDNING AV LANGSIKTIGE MILJØKONSEKVENSER AV LOVGIVNING – RETTSDOGMATISK DEL .....</b>	<b>14</b>
<b>3 DET NORSKE LOVGIVNINGSSYSTEMET OG KRAV TIL UTREDNING.....</b>	<b>14</b>
3.1 Innledning.....	14
3.2 Det norske lovgivningssystemet.....	14
3.3 Overordnede krav til utredning.....	17
3.3.1 Nasjonale krav.....	17
3.3.2 Internasjonale krav.....	20
3.4 Regelverk om utredning av lovgivning, særlig om langsiktige miljøkonsekvenser.....	25
3.5 Oppsummering.....	27
<b>4 NÆRMERE OM Å UTREDE LANGSIKTIGE MILJØKONSEKVENSER AV LOVGIVNING .....</b>	<b>29</b>
4.1 Innledning.....	29
4.2 Utredning av lovgivning.....	29
4.3 Økonomiske analyser.....	30
4.3.1 Verdsetting – prisen på et sunt miljø.....	31
4.3.2 Beregning av nåverdi – verdien av framtidige generasjoner.....	32

<b>5</b>	<b>GRUNNLOVEN § 112 OG KRAV TIL UTREDNING AV LANGSIKTIGE MILJØKONSEKVENSER .....</b>	<b>34</b>
5.1	Innledning .....	34
5.2	Grl. § 112 i et historisk perspektiv .....	35
5.3	Grl. § 112 – rettighetsbestemmelse eller politisk programerklæring? .....	37
5.4	Foreligger det en utredningsplikt? .....	39
5.5	Når utløses utredningsplikten? .....	44
5.6	Hvem skal utrede? Særlig om fullmaktslovgivning .....	46
5.7	Hvilke krav stilles til innholdet i utredningen? .....	48
5.8	Når må utredningen foreligge? .....	50
5.9	Rettsvirkninger og rettsmidler ved manglende utredning .....	51
5.10	Oppsummering og veien videre .....	54
	<b>DEL III: UTREDNING AV LANGSIKTIGE MILJØKONSEKVENSER I PRAKSIS – EMPIRISK DEL .....</b>	<b>56</b>
<b>6</b>	<b>UTREDNING AV LANGSIKTIGE MILJØKONSEKVENSER I PRAKSIS.....</b>	<b>56</b>
6.1	Innledning og mer om metoden .....	56
6.2	Case: Gruvedrift med sjødeponi i Repparfjorden .....	57
6.2.1	Kort om saken .....	57
6.2.2	Reguleringsplan .....	58
6.2.3	Utslippstillatelse .....	68
6.2.4	Driftskonsesjon .....	76
6.3	Oppsummering .....	82
	<b>DEL IV: HVORDAN ETTERLEVE PLIKTEN TIL Å UTREDE LANGSIKTIGE MILJØKONSEKVENSER AV LOVGIVNING – RETTSPOLITISK DEL .....</b>	<b>87</b>
<b>7</b>	<b>ETTERLEVELSE AV PLIKTEN TIL Å UTREDE LANGSIKTIGE MILJØKONSEKVENSER AV LOVGIVNING.....</b>	<b>87</b>
7.1	Innledning .....	87
7.2	Etterleves kravene i Grl. § 112 andre ledd? .....	88
7.3	Diskusjon .....	89
7.3.1	Særlig om å utrede sumvirkninger .....	93
7.3.2	Særlig om økonomiske analyser .....	95
7.3.3	Et sterkere føre-var-prinsipp .....	97
	<b>KILDELISTE .....</b>	<b>99</b>
	<b>VEDLEGG 1.....</b>	<b>118</b>

# Del I: Tema, problemstilling og metode

## 1 Innledning

### 1.1 Tema

Temaet for oppgaven er utredningsplikten i Grunnloven (Grl.) § 112 andre ledd. Oppgaven er tredelt. For det første vil jeg vurdere om bestemmelsen medfører en plikt til å utrede langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning. Jeg vil også beskrive hvordan langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning er utredet i praksis i en utvalgt case. Til slutt vil jeg vurdere hvordan slike konsekvenser bør utredes.

Klimakrisen har stått høyt på den globale dagsorden i flere tiår. Vi får stadig mer vitenskapelig kunnskap om årsakene til, og virkningene av, klimaendringene. I takt med at vår kollektive kunnskap har økt, har verdenssamfunnets innsats gradvis fulgt etter: FN vedtok i 2015 bærekraftsmålene, der mål 13 sier at klimaendringene skal stanses innen 2030; Parisavtalen slår fast med juridisk bindende virkning at verdenssamfunnet skal begrense global oppvarming til under 2 °C, helst til 1,5 °C; Norge har vedtatt en klimalov som forplikter til 40 % klimakutt innen 2030. Disse tre instrumentene har til felles at de fokuserer på målsettinger. For å nå dem må det gjennomføres omfattende tiltak i alle samfunnssektorer. En underliggende forutsetning for å nå målene er at man har *kunnskap om virkningene* av de tiltakene som foreslås.

Grl. § 112 har følgende ordlyd:

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

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

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger»

Selv om det er omdiskutert hvilke rettslige forpliktelser som følger av Grl. § 112 første ledd, råder det konsensus om at andre ledd gir borgerne en prosessuell rettighet til miljøinformasjon. Til denne retten er det, som denne oppgaven vil vise, en tilhørende plikt til å konsekvensutrede «*virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen*». Bestemmelsen er først og fremst omtalt i forbindelse med avgjørelser om konkrete tiltak eller planer, og skal sikre et godt avgjørelsesgrunnlag før vedtak treffes. Plikten til å konsekvensutrede kan også ses i et større perspektiv. I en tid der det vedtas stadig mer lovgivning som har en side til mil-

jøbeskyttelse, bør man spørre hvor godt utredet miljøkonsekvensene av lovgivning egentlig er. I denne oppgaven spør jeg om Grl. § 112 andre ledd innebærer en plikt for regjeringen til å utrede de langsiktige miljøkonsekvensene av lovgivning.

Formålet med prosessuelle miljørettigheter er at man gjennom å stille krav til prosessen kan få bedre avgjørelser. Konsekvensutredninger er en viktig del av dette. En grunnleggende forutsetning for å integrere miljøhensyn i alle avgjørelser, er at man har kunnskap om miljøtilstanden og virkningene av avgjørelsene. I tillegg sikrer konsekvensutredninger deltagelse og større åpenhet. Denne begrunnelsen er i utgangspunktet like treffende for vedtakelse av lovgivning som for et vedtak som åpner for etablering av for eksempel en vindpark. Likevel har det vært lite oppmerksomhet rundt utredning av miljøkonsekvenser av lovgivning både i regelverket og i juridisk teori.<sup>1</sup>

Grl. § 112 gir etter sin ordlyd rettigheter til både nålevende og fremtidige generasjoner. Den har med andre ord et lengre tidsperspektiv enn det som er vanlig for menneskerettigheter. Dagens myndigheter har derfor en særlig plikt til å ivareta fremtidige generasjoners rett til et «miljø som sikrer helsen» og en «natur der produksjonsevne og mangfold bevares». Kunnskap om *langsiktige* miljøkonsekvenser av lovgivning er særlig interessant nettopp fordi det er nødvendig for å ivareta framtidsperspektivet i bestemmelsens første ledd. Samtidig er det utfordrende at den lange tidsrammen fører til større usikkerhet i konsekvensvurderingene, særlig med dagens analyseverktøy som legger vekt på kortsiktige følger. Dette paradokset vil bli utforsket i oppgaven.

## 1.2 Problemstillinger og oppgavens oppbygging

Oppgaven er delt i en rettsdogmatisk, en empirisk og en rettspolitisk del.

Den overordnede problemstillingen for den rettsdogmatiske delen er: *Innebærer Grl. § 112 en plikt for regjeringen til å utrede langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning?*

Problemstillingen retter seg primært mot § 112 andre ledd og operasjonaliseringen i tredje ledd. De tre leddene i bestemmelsen er nært forbundet, og det er også nødvendig å vurdere første ledd. Det gjelder særlig det langsiktige perspektivet som angis der. Paragraf 112 andre ledd omhandler to beslektede, men likevel adskilte spørsmål: Retten til innsyn og plikten til å utrede. Jeg vil konsentrere meg om det siste.

---

<sup>1</sup> Se likevel Fauchald (2016), Nordrum (2019). Schütz (2007) og Holth (2014) har skrevet om utredning av strategiske avgjørelser.

Problemstillingen er avgrenset på flere måter. For det første er søkelyset på utredning av *lovgivning*. Juridisk teori har først og fremst vært opptatt av utredning av konkrete prosjekter.<sup>2</sup> Dette kan virke paradoksalt når større, strategiske beslutninger ofte kan få mer vidtrekkende og langsiktige konsekvenser for miljøet. Med strategiske beslutninger forstår jeg avgjørelser om mer langsiktig kontroll og planlegging, eks. planer, budsjett, lovgivning, osv.<sup>3</sup> Videre er *regjeringen* pliktsubjekt. Med regjeringen mener jeg hele den utøvende makt, inkludert forvaltningsapparatet. Dette er mest praktisk siden det i all hovedsak er regjeringen som utarbeider lovforslag i Norge.<sup>4</sup>

Oppgaven konsentrerer seg om utredning av *langsiktige miljøkonsekvenser*. Med miljø forstår jeg det ytre miljøet. Med langsiktige konsekvenser mener jeg virkninger som inntreffer omtrent 30 år frem i tid eller senere. Norge har som mål å være et lavutslippssamfunn innen 2050.<sup>5</sup> FNs klimapanel slår fast at verdens utslipp må være netto null innen 2050 dersom vi skal nå målet om å begrense den globale oppvarmingen til 1,5°C.<sup>6</sup> 30 år er også passende for å ta høyde for generasjonsperspektivet i Grl. § 112 første ledd siste punktum. Sumvirkninger er også en viktig del av det langsiktige perspektivet. Med sumvirkninger forstår jeg den kumulative effekten av flere inngrep som i seg selv anses å være akseptable. Dette kan være både i mindre skala (den samlede belastningen av flere inngrep i én resipient, ett område, en populasjon, el.) men også på en større skala (den samlede virkningen av flere inngrep i en naturtype, for en art eller det samlede biologiske mangfoldet).

Krav til utredning av miljøkonsekvenser følger også av andre rettskilder enn Grunnloven. I intern rett finnes det for eksempel regler i plan- og bygningsloven, konsekvensutredningsforskriften, petroleumsforskriften og forvaltningsloven. Disse vil bli nærmere gjennomgått i punkt 3.4.1 og 3.5. I folkeretten er det blant annet krav til utredning i EØS-retten og Espookonvensjonen. Dette kommer jeg tilbake til i punkt 3.4.2. Selv om andre grunnlag for utredning av lovgivning blir gjennomgått, vil jeg fokusere på kravene som finnes i Grl. § 112.

---

<sup>2</sup> For eksempel nevner hverken Backer (2012) eller Bugge (2019) utredning av lovgivning i sine gjennomganger av konsekvensutredninger i innføringsbøkene i miljørett.

<sup>3</sup> Se eks. SEA-protokollen til Espookonvensjonen, som stiller krav til utredning av «plans and programmes» og «policies and legislation», eller Århuskonvensjonen art. 7 og 8 som sikrer deltagelse i prosesser om henholdsvis «plans, programmes and policies» og «generally applicable legally binding normative instruments».

<sup>4</sup> Backer (2013) s. 16.

<sup>5</sup> Norges klimamål for 2050 er lovfestet i klimal. § 4.

<sup>6</sup> IPCC (2018) s. 14.

Dersom den overordnede problemstillingen kan besvares bekreftende, oppstår det flere spørsmål som jeg vil forsøke å besvare:<sup>7</sup> *Når utløses en eventuell plikt til konsekvensutredning?* Kan det sies noe generelt om når plikten til å utrede foreligger, eller har regjeringen et vidt skjønn i denne avgjørelsen? *Hvem skal utrede?* Hvilken plikt har regjeringen ved fullmaktslovgivning? *Hvilke krav stilles til innholdet i utredningen?* Kan man utlede retningslinjer av rettskildematerialet, eller har regjeringen mye skjønn? *Når må utredningen foreligge?* På hvilket stadium i lovgivningsprosessen må utredningen være tilgjengelig for borgerne?

I den empiriske delen av oppgaven vil jeg beskrive hvordan langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning er utredet i praksis. Jeg vil ta utgangspunkt i en case: Gruvedrift med sjødeponi i Repparfjorden. Målet er å få et innblikk i hvordan langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning er utredet i praksis. Nevnes langsiktige miljøkonsekvenser? I tilfelle på hvilken måte? I tillegg til å gjennomgå utredning av lovgivning vil jeg også beskrive hvordan de tilhørende forskriftene og enkeltvedtakene i saken er utredet. På denne måten håper jeg å få et mer helhetlig bilde av hvordan utredning av miljøkonsekvenser faktisk skjer i det norske rettssystemet. Det norske reguleringssystemet legger opp til at konsekvensutredninger hovedsakelig skjer i forbindelse med konkrete enkeltavgjørelser.<sup>8</sup> For denne oppgavens formål vil det derfor gi et mer helhetlig bilde av hvordan konsekvensutredninger av reguleringer foregår i praksis dersom man i den empiriske delen ser på hele hierarkiet av regler, fra lov gjennom forskrift til enkeltvedtak.

I den rettspolitiske delen vil jeg diskutere hvordan langsiktige miljøvirkninger av lovgivning bør utredes. I denne delen, så vel som i den empiriske delen, er et sentralt spørsmål *hvilken informasjon som må foreligge på hvilket nivå* i reguleringsprosessen.

Selv om alle tre delene er rettsvitenskapelige, benytter de seg av ulike metoder. I det følgende vil jeg gjennomgå de metodiske valgene jeg har tatt i oppgaven.

---

<sup>7</sup> Disse spørsmålene er i stor grad hentet fra Fauchald (2016). Jeg kan ikke se at det er en bedre måte å strukturere analysen på.

<sup>8</sup> Nordrum (2019) s. 56.

## 2 Metode

### 2.1 Den rettsdogmatiske metoden

#### 2.1.1 Innledning og overordnede kommentarer

I den rettsdogmatiske delen (del II) er formålet å ta stilling til problemstillingen: *Innebærer Grl. § 112 en plikt for regjeringen til å utrede langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning?* Problemstillingen reiser flere underliggende og beslektede spørsmål. Selv om jeg ikke vil besvare alle disse spørsmålene, har jeg valgt å behandle flere av dem for å plassere problemstillingen i en større rettslig kontekst. Temaet oppgaven tar for seg er lite behandlet i teorien, og et viktig formål er derfor å beskrive og systematisere rettsmaterialet som er tilgjengelig.

Utgangspunktet for oppgaven er «vanlig juridisk metode». Når man bruker juridisk metode på konkrete problemstillinger, vil den alltid bli spesiell.<sup>9</sup> Jeg vil ikke begi meg ut på en generell fremstilling av metoden, men nøyer meg med å kommentere særlige metodiske spørsmål som er relevante for denne oppgaven.

Grl. § 112 er en relativt ny bestemmelse, og rettskildebildet er noe begrenset. Dette gjelder kanskje særlig for andre ledd. I punkt 2.1.2. vil jeg derfor gi en oversikt over rettskildebildet. Jeg vil kommentere vekten til de ulike rettskildene fortløpende i oppgaven. Andre metodiske spørsmål handler om tolking av Grunnloven generelt og § 112 spesielt, og disse vil gjennomgå i punkt 2.1.3. En del metodiske problemstillinger er behandlet fortløpende.

#### 2.1.2 Rettskildebildet

Det finnes utfyllende forarbeider både fra vedtagelsen av § 110 b i 1992 og videreføringen til § 112 i 2014.<sup>10</sup> Det har vært en diskusjon i teorien om forarbeider skal tillegges vekt i grunnlovstolking. Ofte er dette et praktisk problem, siden det for flere av bestemmelsene er tynt med forarbeider. For § 112 er ikke det tilfelle. Helt overordnet kan man likevel si at forarbeidene ikke sier like mye om andre ledd som de gjør om første ledd. På prinsipielt nivå har det vært påpekt at avstanden i tid mellom utredning og vedtagelse, gjør at man skal være forsiktig med å tillegge forarbeider til Grunnloven stor vekt.<sup>11</sup> Dersom Grunnloven skal kunne overleve samfunnsutviklingen må den tolkes dynamisk, og da får lovgivers oppfatninger på vedtakelsestidspunktet mindre vekt, mens reelle hensyn blir viktige.<sup>12</sup> Andre har uttalt at bruken av

---

<sup>9</sup> Sunde (2009).

<sup>10</sup> Dok. nr. 12 (1987–1988), forslag nr. 15, Innst. S. nr. 163 (1991–1992), Dok. nr. 16 (2011–2012), Dok. nr. 12:31 (2011–2012), Innst. 187 S (2013–14).

<sup>11</sup> Fleischer (1999) s. 54.

<sup>12</sup> Se en gjennomgang av ulike forfatteres synspunkter rundt grunnlovstolking i Boe (2012) s. 87-92.



forarbeider ikke er særlig annerledes enn ved vanlig lovtolking, og at forarbeider må kunne brukes så lenge de problematiseres.<sup>13</sup> Når man står overfor konkrete rettsspørsmål er det kanskje ikke så stor forskjell på disse to utgangspunktene: Man må uansett vurdere vekten av de enkelte uttalelsene, og se dem i lys av Grunnlovens spesielle rolle i det norske rettssystemet. Siden § 112 er en videreføring av § 110 b, vil forarbeidene fra vedtagelsen av sistnevnte i 1992 også benyttes.

Det er lite rettspraksis om bestemmelsen. Det som finnes, vil bli brukt og kommentert underveis. Det finnes praksis om krav om utredning av andre typer avgjørelser enn lovgivning, og med andre rettsgrunnlag enn Grunnloven. Mangelen på rettspraksis gjør det nødvendig å bruke andre rettskilder. I tillegg til forarbeider vil jeg også bruke juridisk litteratur og andre rettsoppfatninger, samt reelle hensyn, som for eksempel formåls- og systembetraktninger.

Fauchald har drøftet plikten til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning.<sup>14</sup> Jeg anlegger et nytt perspektiv ved å framheve utredning av *langsiktige* miljøkonsekvenser. Sett bort ifra Fauchalds artikkel, finnes det ikke mye teori som omhandler problemstillingen direkte. Jeg vil forholde meg til litteratur som behandler beslektede spørsmål, eks. om Grl. § 112 og konsekvensutredningsrett.<sup>15</sup>

Da Stortinget i 2015 behandlet forslag om endringer i motorferdselloven, kom spørsmålet om utredning av miljøkonsekvenser av lovgivning opp som et ledd i behandlingen. Både komiteen på Stortinget og Lovavdelingen (på forespørsel fra komiteen) uttalte seg om spørsmålet. Uttalelsen fra Lovavdelingen kan kategoriseres som forvaltningspraksis. Selv om slik praksis ikke i seg selv har stor vekt, er Lovavdelingen et juridisk ekspertorgan hvis argumentasjon ofte har stor overbevisningskraft.<sup>16</sup> Uttalelsene fra komiteen er en type etterarbeider. Rettskildeværdien av etterarbeider har vært mye debattert i teorien. Det er opplagt at Stortingets syn på grunnlovstolking er relevant, og bruk av etterfølgende lovgiveruttalelser er et spørsmål om vekt. Høyesterett har lagt vekt på Stortingets syn på grunnlovstolking siden Kløfta-dommen.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Se Høgberg (2013) s. 253.

<sup>14</sup> Fauchald (2016).

<sup>15</sup> Selv om juridisk litteratur ikke har stor vekt kan det fungere som støtteargument. Hovedvekten av teorien om Grl. § 112 omhandler den materielle siden av bestemmelsen, mens den prosessuelle siden i andre ledd er viet mindre oppmerksomhet. Fauchald ser stort sett bort ifra andre ledd i sin analyse av bestemmelsen fra 2007, og begrunner det med at andre ledd «i det vesentlige har mistet sin praktiske betydning som minimumsnorm etter vedtakelsen av miljøinformasjonsloven og annen lovgivning om miljøinformasjon og miljøkonsekvensutredninger» (Fauchald (2007) s. 37). Denne holdningen ser ut til å være utbredt i det juridiske miljøet.

<sup>16</sup> Boe kategoriserer uttalelsene som «rettsoppfatningen til Justisdepartementets lovavdeling» (Boe (2012), s. 298-315). Eckhoff plasserer drøftelsen om uttalelsene under kapitlet om «Andre myndigheters praksis». Begge er enige om at uttalelsene har relevans som rettskilde.

<sup>17</sup> Rt. 1976 s. 1.

I dette tilfellet er det flere momenter som styrker vekten av uttalelsene: Selv om det er dissens i komiteen, er det enighet om at det foreligger en utredningsplikt; spørsmålet er grundig behandlet. Jeg vil kommentere vekten av de enkelte uttalelsene ytterligere i selve analysen.

De siste tiårene har konsekvensutredningsretten blitt utviklet i folkeretten. De internasjonale kildene vil bli brukt på to måter. For det første er kjennskap til de internasjonale rettskildene nødvendig for å få et helhetlig bilde av hvordan konsekvensutredninger er regulert. Disse reglene vil bli gjennomgått i pkt. 3.4.2. Her brukes selvfølgelig de rettskildeprinsippene som gjelder for EØS- og folkeretten.<sup>18</sup> For det andre er de internasjonale reglene viktige når man skal tolke de norske reglene, som i stor grad er bygget på folkeretten. Dette gjelder særlig for EØS-retten. Presumsjonsprinsippet tilsier også at der man står overfor to mulige tolkingsalternativer, skal det alternativet som best harmonerer med folkeretten legges til grunn. Dette innebærer at en internasjonal forpliktelse kan påvirke slutningene som trekkes fra en norsk rettskildefaktor.<sup>19</sup> For lovtolkingsdel er dette ukontroversielt. Internasjonale kilders betydning ved tolking av *Grunnloven* har vært diskutert i teorien.<sup>20</sup> Jeg anvender internasjonale kilder som en av flere relevante rettskildefaktorer i tolkingen av § 112. Dette stemmer også godt over ens med bestemmelsens internasjonale bakgrunn og tema.<sup>21</sup> Jeg går nå videre til de metodiske spørsmålene om *tolkingen* av Grl. § 112.

### 2.1.3 Nærmere om tolkingen av Grl. § 112

Grunnlovstolking er lovtolking, og tar utgangspunkt i de samme tolkingsprinsippene. Grunnlovens spesielle karakter gjør likevel at det er noen forskjeller. Utgangspunktet er selvsagt ordlyden. Denne vil ses i sammenheng med bestemmelsens kontekst og formål. For Grl. § 112 er det kontekstuelle aspektet særlig tydelig, siden ordlyden legger opp til at de ulike leddene skal ses i sammenheng: Andre ledd viser til første ledd («slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd»), og tredje ledd viser til de to foregående («disse grunnsetninger»). Selv om oppgaven fokuserer på andre ledd, vil jeg også vurdere helheten i bestemmelsen.

Grl. § 112 er en rettighetsbestemmelse.<sup>22</sup> Dette påvirker tolkingen. Første ledd beskriver en materiell rett til miljø, og innebærer en viss minstestandard. Andre ledd beskriver en proses-

---

<sup>18</sup> Se henholdsvis Arnesen i del IV i Sejersted (2011) og Ruud (2011) s. 66-96.

<sup>19</sup> Sejersted (2011) s. 265.

<sup>20</sup> Se Smith (2017), Høgberg (2013) og Kierulf (2011), som alle ser ut til å anerkjenne internasjonale kilder som en relevant rettskildefaktor i tolking av Grunnloven.

<sup>21</sup> Ved vedtagelsen i 1992 ble rapporten til Verdenskommisjonen for miljø og utvikling trukket frem, se Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 3-4. Se mer om dette i pkt. 5.2.

<sup>22</sup> Se bl.a. Thengs (2017). Dette vil bli drøftet nærmere i pkt. 5.3.

suell rett til informasjon. Selv om denne oppgaven først og fremst ser på *plikten* til å utrede, påvirker det tolkingen at det er en tilhørende rett til informasjon og en materiell rett til miljø.

I 2014 ble Grunnloven revidert i forbindelse med 200 års-jubileet, og i tillegg til at § 112 fikk ny, moderne språkdrakt ble tredje ledd skjerpet og bestemmelsen flyttet inn i kapittelet om menneskerettigheter.<sup>23</sup> Fokuset i den rettsdogmatiske delen er naturligvis på den gjeldende ordlyden. Endringen i tredje ledd er også interessant i seg selv. Menneskerettighetsutvalget begrunnet endringen med at det ville «tydeliggjøre at myndighetene har en aktiv plikt» til å gjennomføre første og andre ledd. Konsekvensene av dette vil bli drøftet i kapittel 5.

## 2.2 Den empiriske metoden

Formålet med regler om konsekvensutredning er å sikre et godt beslutningsgrunnlag og integrere miljøhensyn i beslutninger.<sup>24</sup> I den empiriske delen vil jeg studere om reglene oppfyller sitt formål. For å gjøre det vil jeg beskrive hvordan langsiktige miljøkonsekvenser er utredet i praksis. Av praktiske årsaker kan jeg ikke ta for meg hele regelverket. Nedenfor vil jeg begrunne de metodiske valgene jeg har tatt i denne delen.

### 2.2.1 Nærmere om casen

Oppgaven fokuserer på utredning av *lovgivning*. Det norske lovgivningssystemet er vertikalt, slik at regulering skjer på forskjellige nivåer: Loven angir de ytre rammene og gir kompetanse til å gi mer detaljerte regler i forskrift, og i enkeltvedtak stiller forvaltningen vilkår. Miljøkonsekvensene av en lov avhenger derfor av hvilke vedtak som treffes etter loven og hvordan de utformes. Det kan derfor være vanskelig å utrede virkningene av loven isolert sett. I tillegg bygger reguleringssystemet på en forutsetning om at utredning hovedsakelig skjer i forbindelse med enkeltvedtak.<sup>25</sup> På grunn av dette vil jeg i den empiriske delen studere utredning på *alle* reguleringsnivåene. Metoden er sånn sett rettet mot helheten i utredningssystemet, heller enn de enkelte bestanddelene av det. Videre har jeg valgt å studere *dokumenter* fordi de er tilgjengelige, og fordi dokumentene vil stå sentralt i en eventuell domstolskontroll av forvaltningens konsekvensutredning. En dokumentstudie er også etterprøvable. Forvaltningen er i stor grad dokumentbasert, og mye kontroll med forvaltningen foregår gjennom å studere dokumenter.

Norsk miljøforvaltning er fragmentert, noe som kan bidra til ansvarspulverisering. Det er derfor viktig at forvaltningsdokumenter settes i sammenheng med hverandre på tvers av vedtak og reguleringsnivå, særlig når de tilsynelatende bygger på forutsetninger om at informasjon

---

<sup>23</sup> Innst. 187 S (2013–2014) s. 25.

<sup>24</sup> Se eks. pbl. § 1, konsekvensutredningsforskriften § 1, utredningsinstruksen § 1-1.

<sup>25</sup> Se mer om dette i kap. 3.

skal innhentes på et annet tidspunkt. En svakhet med at utvalget av dokumenter er stort, er at jeg ikke har kunnet gå like grundig inn i hvert enkelt dokument. Dokumentene er innhentet med hjelp av forvaltningen, og det kan være at det er dokumenter som av ulike grunner har falt utenfor analysen, for eksempel fordi jeg ikke har blitt gjort oppmerksom på dem eller har fått avslag på innsynsbegjæringer. Jeg har også avgrenset mot dokumenter som ikke stammer fra reguleringsystemet, for eksempel stortingsmeldinger, selv om det også i slike dokumenter kan forekomme konsekvensvurderinger.

Jeg vil ta utgangspunkt i en case for å illustrere hvordan langsiktige miljøkonsekvenser utredes i praksis. Jeg har valgt oppstart av gruvedrift med sjødeponi i Repparfjorden i Kvalsund kommune i Finnmark. Samiske interesser er fremtredende i saken. Disse faller utenfor temaet i oppgaven, og vil ikke bli diskutert. En casestudie kan ikke bli representativ, men det er flere trekk ved den utvalgte saken som gjør den til et illustrerende eksempel på hvordan virksomhet som påvirker miljøet er regulert og utredet. For det første er virksomheten regulert av flere lover. Jeg vil studere regulering etter plan- og bygningsloven (pbl.), utslippstillatelse etter forurensningsloven (forurl.), og driftskonsesjon etter mineralloven (minerall.). Jeg vil også se på det relevante forskriftsverket. For det andre tas avgjørelsen om å åpne en gruve i flere steg, gjennom ulike tillatelser. Tiltakshaver oppnår rettigheter underveis, og det kan være vanskelig å avgjøre *når* en beslutning om å åpne gruva egentlig er tatt. De forskjellige enkeltavgjørelsene tar for seg ulike forhold ved tiltaket, og krever noe ulikt beslutningsgrunnlag. Dette får betydning for konsekvensutredning av tiltaket. Endelig er det illustrerende at selv om lovgivning og forskrifter ikke direkte avgjør enkeltsaker, legger de til rette for virksomheten og setter rammer for den. Den vertikale reguleringsformen gjør at behovet for informasjon er ulikt når man vedtar en lov, en forskrift og fatter et enkeltvedtak. Det er derfor interessant å se hvordan forskjellige miljøkonsekvenser er utredet på de ulike reguleringsnivåene i saken.

De tre ovenfornevnte momentene utløser et sentralt spørsmål: *Hvilken informasjon må foreligge på hvilket nivå?* Dette spørsmålet vil bli belyst gjennom de ulike perspektivene i den rettsdogmatiske, empiriske og rettspolitiske delen.

## 2.2.2 Fremgangsmåten

For å finne ut hvordan de langsiktige miljøkonsekvensene i saken er utredet og vurdert, må man studere sakens forberedende dokumenter. For en fullstendig oversikt over dokumentene jeg har gjennomgått, se vedlegg 1.

For å finne utredninger om de langsiktige miljøkonsekvensene av lovene (pbl., forurl. og mineralloven) har jeg sett på forarbeidene til lovene. Dette inkluderer NOUer, proposisjoner og komiteinnstillinger. For plan- og bygningsloven har jeg kun sett på forarbeidene til plandelen, ikke bygningsdelen. For mineralloven la regjeringen Bondevik fram en proposisjon i 1999

som senere ble trukket tilbake av regjeringen Stoltenberg i 2000. Jeg har kun så vidt sett gjennom disse, og konsentrert meg om proposisjonen fra 2008 som resulterte i vedtakelsen av loven. Jeg har ikke sett på høringer og høringsinnspill til lovene. Dette er fordi høringsinnspillene er gjennomgått i proposisjonene, og det fremgår tydelig at langsiktige miljøhensyn- og konsekvenser er påpekt av flere høringsinstanser.

Jeg har sett på forarbeidene til fire sentrale forskrifter i saken: Konsekvensutredningsforskriften (KU-forskriften), vannforskriften, forurensningsforskriften og mineralforskriften.<sup>26</sup> Jeg har hovedsakelig sett på forarbeidene som var relevant for de opprinnelige vedtakelsesprosessene. Med unntak av forurensningsforskriften har ingen av forskriftene vært helhetlig revidert siden de ble vedtatt. Mineralforskriften ble utarbeidet i to prosesser, i 2009 og 2010, og jeg har sett på begge disse settene av forarbeider. Forurensningsforskriften har vært i kraft siden 2004. Dette var derimot bare en revisjon for å redusere antallet forskrifter, og det var kun snakk om redaksjonelle endringer.<sup>27</sup> Etter å ha rådført meg med Miljødirektoratet har jeg sett på forskrift 11. juni 1983 om saksbehandling etter forurensningsloven, senere kalt forskrift om behandling av tillatelser etter forurensningsloven (saksbehandlingsforskriften). Dette er en av de forskriftene som ble slått sammen til dagens forurensningsforskrift. Hverken Klima- og miljødepartementet eller Miljødirektoratet har derimot klart å finne forarbeider fra vedtakelsen av forskriften i 1983. Den siste helhetlige revisjonen av saksbehandlingsforskriften var i 2001 ved implementeringen av IPPC-direktivet, og jeg har sett på forarbeidene fra denne revisjonen.<sup>28</sup> Med unntak av KU-forskriften er de forskriftene som ble brukt i vedtakene de samme som gjelder i dag. Den någjeldende KU-forskriften ble vedtatt i 2017. Jeg har sett på forarbeidene til den forskriften som ble anvendt i vedtaket, og som trådte i kraft 01.07.2009. Jeg har også sett på høringsnotatet fra 2004, da 2009-forskriften var en revisjon av denne.

Forarbeider til forskrifter er ikke en like tydelig definert kategori som forarbeider til lover. Jeg har valgt ut forarbeider i samarbeid med de relevante forvaltningsorganene. I all hovedsak har jeg sett på høring og høringsinnspill samt beslutningsdokument (enten fra departementet eller kongelig resolusjon avhengig av hvor beslutningsmyndigheten ligger). Omfanget og detaljgraden av disse dokumentene varierer noe fra forskrift til forskrift. For forurensningsforskriften har jeg ikke fått innsyn i høringsinnspillene, og har kun lest et sammendrag av dem utar-

---

<sup>26</sup> Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger, forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen, forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning, og forskrift 23. desember 2009 nr. 1842 til mineralloven.

<sup>27</sup> Dette er bekreftet av Miljødirektoratet.

<sup>28</sup> Det daværende industriutslippsdirektivet (rådsdirektiv 96/61). Forurensningsforskriften ble tilsvarende revidert i 2016 for å implementere det nåværende industriutslippsdirektivet (IED, direktiv 2010/75/EU), men dette skjedde etter utslippstillatelsen i Repparfjordsaken, og jeg har derfor ikke sett på denne revisjonen.

beidet av forvaltningen selv. For vannforskriften har jeg også kun lest et slikt sammendrag, da det kom inn 160 innspill i høringsrunden, flere av dem omfattende.

Når det gjelder de tre enkeltvedtakene i saken, har jeg sett på søknader, konsekvensutredning (som i all hovedsak er den samme for alle tre søknadene, med unntak av noen tilleggsutredninger utført av Klima- og miljødepartementet), høring og høringsinnspill, samt enkeltvedtak, klager og avgjørelser av klagene. Jeg har lest konsekvensutredningens hoveddokument, i tillegg til de delrapportene som omhandler tiltakets konsekvenser for miljøet og som ikke er avgrenset til driftsperioden. Jeg har ikke lest tilstandsrapportene, da de ikke utreder virkningene av tiltaket. Jeg har også sett på andre uttalelser og korrespondanse som er relevant.

Forarbeidene til lovene er funnet på lovdata. Forarbeidene til forskriftene er delvis funnet på lovdata og på regjeringens nettsider, men en del har jeg fått innsyn i fra de relevante forvaltningsorganene. For å finne forarbeidene til forurensningsforskriften besøkte jeg Miljødirektoratet og fikk tilgang til de fysiske dokumentene. Saksdokumentene til enkeltvedtakene har jeg fått tilgang til gjennom innsynsforespørsler til forvaltningen. Innsynsprosessen har variert fra organ til organ. Jeg sendte en epost til departementene som har vært involvert i saken der jeg etterspurte innsyn i dokumentene beskrevet over. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) avgjorde regulerings-saken, Klima- og miljødepartementet (KLD) ga utslippstillatelse og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) var ansvarlig for driftskonsesjonen. For det første har saksbehandlingstiden variert. De ulike departementene har også hatt ulik innsynspraksis. Hos både KMD og KLD fikk jeg kontakt med saksbehandlere som ga god veiledning og innsyn i de dokumentene jeg etterspurte. Hos NFD fikk jeg derimot ikke kontakt med en saksbehandler, kun flere standardiserte eposter om innsyn var innvilget eller ikke. Dokumentene var vedlagt uten å være merket på noe vis. Dette gjorde det vanskelig å få oversikt over hva jeg hadde fått innsyn i. Verre var det likevel at enkelte av epostene informerte om at innsyn bare *delvis* var innvilget. Siden min innsynsforespørsel ble besvart i flere eposter og uten nærmere forklaring eller merknader, var det umulig å vite hvilke dokumenter innsyn var avslått for. Dette gjorde det vanskelig å klage. Siden jeg ikke fikk kontakt med en saksbehandler, fikk jeg heller ikke svar på spørsmål jeg hadde stilt om saksgangen, på tross av at jeg også purret på dette. Til slutt fikk jeg tak i både dokumentene og informasjonen jeg etterspurte fra andre kilder, og jeg har derfor ikke fulgt opp dette videre.

Informasjon om miljøkonsekvenser finnes på flere steder i de forberedende dokumentene. Noen av forarbeidene til lovene opererer med egne avsnitt om «miljømessige konsekvenser» i den samme delen der økonomiske og administrative konsekvenser blir behandlet. Som regel er miljøkonsekvensvurderinger spredt utover i forarbeidene og saksdokumentene. Jeg har derfor skimlest dokumentene fra begynnelse til slutt, med unntak av de delene som åpenbart

faller utenfor (eks. om økonomiske eller samiske konsekvenser). Underveis har jeg notert og markert det som synes relevant og interessant.

### 2.2.3 Kategorisering av utsagnene i forarbeidene

I gjennomgangen har jeg vært bevisst på *hva* som utgjør langsiktige miljøkonsekvenser. Det sentrale er å finne *konsekvens*vurderinger, for å se om det tas evidensbaserte valg. At langsiktige miljøhensyn nevnes faller ikke inn under dette, men jeg har likevel notert det ned for helhetens skyld. Lovgivning er ofte ment å vare lenge, og virkningene av den vil i alle fall til en viss grad være langsiktige. Det var derfor nødvendig å gjøre gode avgrensninger. Noen miljøkonsekvenser er etter sin art langsiktige: Klimaendringer, biologisk mangfold, arealdisponering, bærekraftig utvikling osv. Disse regner jeg som langsiktige miljøkonsekvenser. Noen miljøvirkninger *kan* også være langsiktige, men er det ikke nødvendigvis, eks. forurensning, naturinngrep, osv. Her vil 30-årsgrensen være avgjørende for om de er langsiktige miljøkonsekvenser eller ikke. Sumvirkninger er en annen viktig del av de langsiktige miljøkonsekvensene. Jeg regner disse som langsiktige fordi det er de store og små tiltakene som i sum er avgjørende for miljøet på lang sikt. Disse kan være vanskelig å utrede på enkeltvedtaksnivå, fordi det er nødvendig å studere dem ovenfra. Et viktig spørsmål i den empiriske delen er derfor om sumvirkninger er tilstrekkelig utredet i praksis.

Målet med den empiriske delen er å beskrive hvordan langsiktige miljøkonsekvenser av reguleringer utredes og vurderes i praksis. For å lette analysen har jeg kategorisert de relevante utsagnene jeg har funnet, i håp om at det vil tegne seg et bilde av hvordan langsiktige miljøhensyn og -konsekvenser utredes og diskuteres i ulike reguleringer. Kategoriene er som følger:

- **Langsiktige miljøhensyn brukt som et overordnet mål eller hensyn.**
- **Langsiktige miljøhensyn som en del av en situasjons-/problembeskrivelse.**
- **Langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne tiltak.** I de tre første kategoriene er det *hensyn*, ikke konsekvensvurderinger, som er sentralt.
- **Vurderinger av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag.** Denne kategorien inneholder *konsekvens*vurderinger, og er sammen med «vurdering av sumvirkninger» det sentrale i oppgaven. Av og til kan uttalelser om hvordan loven skal tolkes falle inn under denne kategorien fordi de sier noe om hvordan loven kan brukes for å få ønsket effekt. Slik beskriver de også hvilke virkninger loven *kan* få.
- **Vurderinger av sumvirkninger.** Den kumulative effekten av vedtak etter loven.
- **Implisitte langsiktige miljøvurderinger.** Dette kan være både langsiktige perspektiver som ikke handler direkte om miljø, og miljøvurderinger som ikke er eksplisitt langsiktige.

### **2.3 Den rettspolitiske metoden**

Den siste delen i oppgaven er rettspolitisk. Her vil jeg bruke funnene fra de to andre delene – hva er gjeldende rett, hvordan er praksis – og dermed si noe normativt om hvordan utredning av langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning *burde* skje. Også rettspolitiske drøftelser må underlegges visse metodekrav. I denne delen vil jeg benytte meg av rettsfilosofi og miljøetikk for å etablere en standard som rettsstilstanden kan måles opp mot. De teoriene og hensynene jeg tar utgangspunkt i vil bli presentert i kap. 7. Også i denne delen står spørsmålet om *hvilken informasjon som må foreligge på hvilket tidspunkt* sentralt.



## Del II: Krav til utredning av langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning – rettsdogmatisk del

### 3 Det norske lovgivningssystemet og krav til utredning

#### 3.1 Innledning

Hvilke krav Grl. § 112 stiller til utredning av lovgivning vil jeg gjennomgå i kap. 5. For å forstå betydningen av Grl. § 112 i den norske lovgivningsprosessen, må man først vite hvordan lovgivningssystemet fungerer og hvilke andre krav som stilles til utredning av reguleringer. I dette kapittelet vil jeg derfor gjennomgå hvordan lovgivning utarbeides og utredes i Norge. Reguleringsteknikken og -prosessen i Norge kan sies å være særegen for Norden.<sup>29</sup> Reguleringen skjer på flere nivå i et hierarki av regler, og på lovnivå karakteriseres reglene ofte av skjønnspregede vurderinger, rettslige standarder og delegering til lavere nivå.<sup>30</sup> Det er grunn til å anta at utredning i større grad skjer nærmere enkeltavgjørelsene enn i mange andre rettssystemer.<sup>31</sup> En innvending mot denne måten å gjøre det på er at man står i fare for å miste det kumulative perspektivet når man kun ser på avgrensede enkeltvedtak for seg. Har vi endt opp i et system der vi ikke ser skogen for bare trær?

I punkt 3.2 vil jeg gjennomgå det norske lovgivningssystemet og den vertikale reguleringsstrukturen. I punkt 3.3 ser jeg nærmere på de overordnede kravene til utredning som finnes i norsk og internasjonal rett. I punkt 3.4 går jeg gjennom de nasjonale retningslinjene for utredning som ikke er rettslig bindende, men som spiller en viktig rolle i praksis.

#### 3.2 Det norske lovgivningssystemet

I databasen Lovdata kan man se at Norge har omtrent 750 lover og over 3250 sentrale forskrifter.<sup>32</sup> De aller fleste lovvedtakene i Stortinget bygger på forslag fra regjeringen. I den følgende beskrivelsen av norsk lovgivningsprosess vil jeg begrense meg til prosessen med å vedta nye lover (ikke endringslover) som starter på regjeringens initiativ.

Regjeringen klargjør behovet for ny lovgivning ved å sette i gang en utredning, enten internt i forvaltningen eller i et eksternt lovutvalg.<sup>33,34</sup> Forvaltningsinterne utredninger ender i et hø-

---

<sup>29</sup> Nordrum (2019) s. 14.

<sup>30</sup> Nordrum (2019) s. 15.

<sup>31</sup> Nordrum (2019) s. 56.

<sup>32</sup> Dette er ikke et helt nøyaktig tall. F.eks. er endringslover som er kunngjort, men ikke tredd i kraft regnet med.

<sup>33</sup> Dette avsnittet er basert på Backer (2013).

<sup>34</sup> Dette stadiet er nærmere beskrevet i utredningsinstruksen med tilhørende veiledninger, se pkt. 3.3.1.

ringsnotat som inneholder lovforslag og begrunnelse. Arbeidet i et lovutvalg ender i et begrunnet lovforslag, og disse blir publisert i serien Norges Offentlige Utredninger (NOU). Lovforslaget blir i begge tilfeller sendt ut på høring slik at interesserte og berørte parter (høringsinstansene) kan uttale seg. Etter høringen utarbeider departementet en lovproposisjon til Stortinget (Prop. L). Proposisjonen består som regel av alminnelige og spesielle motiver, redegjørelse for administrative, økonomiske og andre konsekvenser, og til slutt selve lovforslaget.<sup>35</sup> Etter at lovproposisjonen er overbragt til Stortinget, blir den behandlet i den stortingskomiteen den hører under.<sup>36</sup> Komiteen kan komme med endringsforslag, og i praksis gjøres dette i varierende grad avhengig av den politiske konstellasjonen på Stortinget. Etter at komiteen har behandlet lovforslaget leverer de sin innstilling til Stortinget (Innst. L). Når Stortinget i plenum har gjort samme lovvedtak to ganger på rad, jf. Grl. § 76, blir loven endelig vedtatt ved Kongens sanksjon (Grl. §§ 77 og 78 jf. § 81). Loven trer så i kraft når den selv bestemmer det eller en måned etter at den ble kunngjort i Norsk Lovtidend, jf. Lov om Norsk Lovtidend m.v. § 3.

Stortinget kan umulig ha oversikt over alle mulige spørsmål og detaljer som må reguleres. Behovet for å delegere lovgivningsmyndigheten er derfor stort, særlig når man også tar i betraktning at deler av regelverket må oppdateres ofte for å tilpasses samfunnsutviklingen. Mengden forskrifter i dag er derfor vesentlig større enn mengden lovgivning vedtatt av Stortinget selv. Utgangspunktet er at Stortingets kompetanse til å delegere er en del av kompetansen til å treffe materielle beslutninger – hvis Stortinget kan bestemme innholdet i loven, kan de også bestemme at forvaltningen, som er mer spesialisert, skal fastsette nærmere regler.<sup>37</sup> Når store deler av regelverket utformes uten den åpenheten og debatten som sikres gjennom stortingsbehandling, er det nødvendig med andre mekanismer for å ivareta rettssikkerhet og demokratihensyn.<sup>38</sup> Fvl. kap. VII gir regler om saksbehandlingen ved vedtakelse av forskrifter. Saken skal blant annet være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes» og det stilles krav til deltagelse, jf. § 37. Domstolene kan overprøve og kontrollere forvaltningens forskrifter og om hjemmelskjeden er intakt.

Forvaltningen fatter enkeltvedtak med hjemmel i lovgivningen, ofte etter retningslinjer som er nærmere utpenslet i forskrift. Med enkeltvedtakene er reguleringssystemet komplett. Enkeltvedtak fattes etter de til enhver tid gjeldende regler, og *reguleringen skjer dermed i tre nivåer*:

---

<sup>35</sup> Her er opplysningsplikten i Grl. § 82 (og § 112 der den er relevant) viktig.

<sup>36</sup> Se Stortingets forretningsorden § 39.

<sup>37</sup> Smith (2017) s. 211.

<sup>38</sup> Det er en stadig pågående debatt om forskriftsreguleringen i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til rettssikkerhet og demokrati. Mer om dette i bl.a. Bernt (2016), som peker på kvalitetssikring av prosessen frem mot forskriftsvedtak som et forbedrende tiltak.

Tiltakshaver må forholde seg til de reglene som er oppstilt i lovgivning og forskrift, i tillegg til vilkår i vedtak.

Den nordiske lovgivningsmodellen har de korteste lovene i verden.<sup>39</sup> Denne lovgivningsmetoden er mulig fordi rettstilstanden utvikles og presiseres over tid gjennom forskrifter, forvaltningspraksis og rettspraksis. Slik dannes et system der reguleringsstrukturen er utpreget vertikal: På lovgivningsnivå settes de overordnede rammene, samtidig som delegering og standarder overlater mye skjønn til rettsanvenderen; detaljregulering skjer på forskriftsnivå; enkeltsaker avgjøres på enkeltvedtaksnivå, der det stilles konkrete vilkår. De tre nivåene er uløselig knyttet til hverandre, og det er vekselvirkninger mellom dem. Når man snakker om det norske reguleringsystemet må man se på det som ett system – en helhet der det er et stadig samspill mellom bestanddelene.<sup>40</sup>

Det vertikale reguleringsystemet påvirker måten man utreder virkninger på. Nordrum beskriver det slik:

«Den norske utredningsmodellen henger uløselig sammen med reguleringsstilen [...]. I den norske modellen utredes det først med sikte på å vedta overordnede lover. I lovvedtakene delegeres myndighet slik at lovens bestemmelser kan utvikles skrittvis over tid av spesialiserte forvaltningsorgan. I den norske modellen er årsak-virkningsanalysen delt i flere etapper: (1) analysen forut for lovvedtak, (2) analysen forut for forskriftsvedtak og (3) analysen forut for enkeltvedtak. Det særegne for den norske modellen er at mye av reguleringens innhold avgjøres på et lavt nivå. Det har følger for mulighetene man har til å si noe om virkningene forut for lovvedtak».<sup>41</sup>

Lovgivning forberedes ofte av lovutvalg bestående av eksperter og representanter fra sentrale interessegrupper som berøres av reguleringen. Dette sikrer bred deltagelse i prosessen. Utvalget fremmer et lovforslag, og deres arbeid er i stor grad konsensusbasert.<sup>42</sup> Denne oppgavens tema er utredning før (*ex ante*) lovvedtak. Sitatet over viser derimot at mye av utredningen av (miljø)konsekvenser er forutsatt å skje på et lavere nivå i det vertikale systemet, nærmere enkeltvedtak.<sup>43</sup> Også regelverket om konsekvensutredning (både nasjonalt og internasjonalt) legger opp til dette.<sup>44</sup> Den ovenfor beskrevne strukturen gjør at det er flere utfordringer ved å utrede lovgivning. Dette kommer jeg tilbake til i pkt. 4.2.

---

<sup>39</sup> Nickelsen (2017) «Norge har verdens korteste lover».

<sup>40</sup> Det norske reguleringsystemet er en del av et større rettssystem, som naturligvis omfatter mer enn de positive nivåene jeg har nevnt her. Det har institusjonelle og kulturelle aspekter som det faller utenfor denne oppgavens formål å gå nærmere inn på. Se mer om dette i Nordrum (2019).

<sup>41</sup> Nordrum (2019) s. 483.

<sup>42</sup> Se mer om problemene dette medfører i pkt. 7.3.1.

<sup>43</sup> Denne antagelsen blir bekreftet i kap. 6.

<sup>44</sup> Se pkt. 3.3 og 3.4.

### 3.3 Overordnede krav til utredning

#### 3.3.1 Nasjonale krav

Grunnloven § 112 danner et system der første og andre ledd inneholder rettighets- og pliktregler for borgerne og myndighetene, mens tredje ledd overlater til myndighetene å «iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger». Dette systemet gjør at rettighetene og pliktene i § 112, inkludert rett til informasjon og plikten til å utrede, primært er å finne i lovgivningen.<sup>45</sup> Det er også forutsatt i juridisk teori at bestemmelsens andre ledd i stor grad er gjennomført i lovgivning, og at den derfor har begrenset selvstendig betydning.<sup>46</sup> I det følgende vil jeg gjennomgå de viktigste kravene til utredning som finnes i norsk lovgivning. Instruksjer og annet internt regelverk uten rettsvirkninger vil gjennomgå i punkt 3.5. På denne måten vil jeg belyse hvilken selvstendig betydning Grl. § 112 andre ledd har i forhold til andre krav til utredning, og også plassere bestemmelsen i landskapet av regler om konsekvensutredning.

Det er flere lover som stiller krav til utredning, og disse har stor praktisk betydning. Forvaltningsloven § 17 stiller krav til at saken skal være «så godt opplyst som mulig» før enkeltvedtak treffes. Bestemmelsen kan ikke tas på ordet, og utredningens grundighet beror i realiteten på en avveining mellom et forsvarlig resultat og hensynet til effektiv ressurs- og tidsbruk.<sup>47</sup> Plan- og bygningslovens kapittel 14 gjelder konsekvensutredning for tiltak og planer etter annen lovgivning som kan få «vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Loven er supplert med detaljregulering i konsekvensutredningsforskriften.<sup>48</sup> Det finnes også krav til utredning i særlovgivningen. Eksempler på dette er forurensningsloven kap. 3 (særlig § 13) og genteknologiloven § 11, som begge gjelder utredning før enkeltvedtak.

Så langt har jeg gjennomgått regler som stiller krav til utredning av *enkeltvedtak*. Det er likevel flere bestemmelser som regulerer utredning av strategiske avgjørelser. Naturmangfoldloven stiller viktige krav til «utøving av offentlig myndighet» i §§ 8–12. Særlig § 8 er verd å vie oppmerksomhet her, da den slår fast at «[o]ffentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om [...] effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet». Bestemmelsen krever at virkningene av alle «offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet», skal gjøres kjent på forhånd. Det er uklart om den omfatter utarbeiding av lovforslag. Lovforslag kan falle inn under ordlyden. Forarbeidene gjør det klart at «offentlige beslutninger» i alle fall omfatter forskrifter, men nevner ikke lovgiv-

---

<sup>45</sup> Se også Fauchald (2007) s. 9.

<sup>46</sup> Se bl.a. Fauchald (2007) s. 37.

<sup>47</sup> Eckhoff (2018) s. 270.

<sup>48</sup> Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger.

ning.<sup>49</sup> Tvert imot trekkes forvaltningsavgjørelser som enkeltvedtak og eiendomsforvaltning frem som eksempler. Departementet uttaler derimot også at de alminnelige prinsippene i nml. blant annet skal være en «rettesnor for utforming av ny lovgivning og annet regelverk», noe som kan tale for at kravene til kunnskapsgrunnlaget også gjelder for lovgivning.<sup>50</sup> Konklusjonen er uklar.

Miljøinformasjonsloven § 20 omhandler retten til deltagelse i utformingen av regelverk, planer og programmer. Den handler primært om deltagelse, ikke konsekvensutredning. For at deltagelsen skal bli effektiv, er det likevel nødvendig med informasjon. Etter første ledd skal allmennheten gis «nødvendig informasjon» i forbindelse med utforming av regelverk som «kan ha betydning for miljøet». Uttalelser i forarbeidene tyder på at dette ikke innebærer en konsekvensutredningsplikt.<sup>51</sup> Dette forsterkes av at andre ledd, som gjelder regelverk «som kan ha vesentlige konsekvenser for miljøet», krever at det foreligger en «redegjørelse for forslaget virkninger for miljøet», og dermed tar i bruk en tydeligere ordlyd. Forarbeidene er tause om detaljene rundt redegjørelsen for virkningene, men ordlyden kan tale for at det kan være nødvendig å innhente ny informasjon dersom foreliggende informasjon ikke er tilstrekkelig til å redegjøre for virkningene av forslaget. Bestemmelsen kan derfor bety en plikt til å utrede miljøkonsekvensene av lovgivning, men etterlater mye skjønn til myndighetene.

Petroleumsforskriftens kap. 2a (åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet) og pbl. kap 4 (enkelte kommunale og regionale planer) gjelder også for strategiske avgjørelser. Forvaltningsloven § 37 stiller det samme kravet til utredning av forskrifter som § 17 gjør til enkeltvedtak: Saken skal være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Bernt mener at dette

«[i] realiteten er et krav om at saksforberedelsen må være ‘god nok’, ut fra sakens karakter og viktighet, og den tid og de praktiske muligheter som foreligger for en mer inngående utredning. For forskrifter – som lovvedtak – må dette innen vide rammer bero på et politisk – ikke rettslig overprøvbart – skjønn. I motsetning til ved enkeltvedtak skal det nok derfor ganske mye til særlig før en nasjonal forskrift vil bli kjent ugyldig utelukkende på grunn av mangelfull saksutredning».<sup>52</sup>

Bestemmelsen innebærer også en plikt til å gjennomføre høring. Jeg går ikke nærmere inn på gjennomføringen av slike høringsrunder.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 379.

<sup>50</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 102.

<sup>51</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 174

<sup>52</sup> Bernt (2016) s. 69.

<sup>53</sup> Bernt feller en hard dom over saksbehandlingsreglene i fvl. § 37: «Det bildet som tegner seg, er at kravene til saksbehandling og involvering av interesserte eksterne aktører innen svært vide rammer anses som et forvaltningsmessig, og ikke rettslig, anliggende. Når politisk eller administrativ ledelse har bestemt seg for hva

Avslutningsvis kan man si at hovedvekten av reglene som gjennomfører Grl. § 112 andre ledd omhandler utredning av tiltak og enkeltvedtak. Det har etter hvert kommet mer regulering om utredning av strategiske avgjørelser, særlig planer. Som vi skal se har dette skjedd i takt med utviklingen i folkeretten og EØS-retten. Utredning av konsekvensene av lovgivning er derimot mindre regulert. I den grad myndighetene ikke har operasjonalisert denne plikten i lovgivning, følger plikten av Grunnloven selv.<sup>54</sup>

### 3.3.1.1 Opplysningsplikten

Regjeringens utredningsplikt har også en side til den alminnelige opplysningsplikten. Det er derfor nødvendig å si noen ord om Grl. § 82. Hvilken informasjon må regjeringen legge frem for Stortinget i forbindelse med lovproposisjoner etter den alminnelige opplysningsplikten i Grl. § 82? Jeg vil også ta for meg forholdet til Grl. § 112. Innebærer miljøbestemmelsen en spesiell opplysningsplikt som går foran § 82 når det gjelder miljøinformasjon?

Sejersted slår fast at i lovsaker er «opplysningsplikten klar. Den utløses ved at saken fremlegges og skal oppfylles i proposisjonen. [...] I slike saker er opplysningsplikten på sitt videste, og vil omfatte all informasjon som er av vesentlig betydning for at tinget skal kunne ta begrunnet stilling til regjeringens forslag».<sup>55</sup> Utgangspunktet er derfor klart. Spørsmålet er hvilke krav som stilles til opplysningene. Dette er en skjønnsmessig vurdering, og svaret vil variere fra sak til sak.<sup>56</sup> Noen retningslinjer kan likevel oppstilles. Opplysningene må være korrekte.<sup>57</sup> Smith påpeker at de ikke trenger å være fullstendige – regjeringen kan gjøre et utvalg av et større materiale.<sup>58</sup> Opplysningene må være relevante, slik at de «kan ha betydning for Stortingets bedømmelse av den aktuelle saken», men trenger ikke være så viktige at de ville endret sakens utfall.<sup>59</sup> Om faglige vurderinger påpeker Sejersted at det kun er «unnlater av helt vesentlige faglige motvurderinger som kan tenkes å utgjøre pliktbrudd».<sup>60</sup> Når det gjelder prognoser og framskrivninger om utvikling vil svaret på om opplysningsplikten er overholdt

---

slags regulering man ønsker, får høringsrunden ikke sjelden mer karakter av en legitimeringsrunde enn av reell innhenting av informasjon og synspunkter» (Bernt (2016) s. 76).

<sup>54</sup> Dette er også forutsatt i Innst. S. nr. 163 (1991 – 92) s. 6.

<sup>55</sup> Sejersted (2002) s. 728.

<sup>56</sup> Dok. nr. 14 (2002–2003) (Frøiland-utvalget) s. 42. Stortinget har vedtatt å sette ned et nytt utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, jf. Innst. 271 S (2018–2019). Ifølge mandatet skal utvalget «imidlertid ikke vurdere [...] grunnlovsbestemmelsene om opplysningsplikt» (s. 4).

<sup>57</sup> Dok. nr. 14 (2002–2003) s. 41.

<sup>58</sup> Smith (1997) s. 147-148, Dok. nr. 14 (2002–2003) s. 42.

<sup>59</sup> Smith (1997) s. 149, siste leddsetning også Sejersted (2002) s. 738.

<sup>60</sup> Sejersted (2002) s. 735.

bl.a. avhenge av om opplysningene var forsvarlige da de ble gitt, og om det er tatt eventuelle forbehold.<sup>61</sup>

Innebærer Grl. § 82 en plikt til å *utrede* for å kunne gi tilstrekkelig informasjon til Stortinget, eller er det kun en plikt til å gi informasjon som allerede eksisterer? Stortinget har ikke noe eget utredningsapparat, og er avhengige av informasjon fra regjeringen. En opplysningsplikt uten utredningsplikt ville neppe ivareta Stortingets behov for informasjon. Sejersted mener at statsråder har en plikt til å sørge for at saker som fremlegges for Stortinget er forsvarlig utredet.<sup>62</sup> Han kaller dette statsrådets «kunnskapsplikt», og utleder den både av opplysningsplikten og av plikten til å lede sitt forvaltningsapparat på en forsvarlig måte. Rekkevidden av denne plikten er uklar, og vil variere fra sak til sak. Antagelig kan man ikke kreve mer av statsråder enn at de er i aktsom god tro.

Det ligger altså en viss plikt til å utrede lovsaker forsvarlig i den alminnelige opplysningsplikten i Grl. § 83. Hvordan er så forholdet til Grl. § 112 andre ledd? Man kan tolke den alminnelige opplysningsplikten i § 82 i lys av Grl. § 112 i miljø saker, slik at miljøhensyn må bli bedre ivaretatt i utredningsarbeidet og i opplysningene overfor Stortinget. Jeg vil heller argumentere for at det er snakk om en generell og en spesiell opplysningsplikt.<sup>63</sup> I saker der lovgivning kan få miljøkonsekvenser, særlig langsiktige konsekvenser, er det § 112 andre ledd som er hjemmel for utredningsplikten. Fauchald legger også til grunn at utredningsplikten primært vil følge av Grl. § 112 i miljø saker.<sup>64</sup> I kapittel 5 kommer jeg tilbake til Grl. § 112 andre ledd som et selvstendig rettsgrunnlag og rekkevidden av utredningsplikten etter denne bestemmelsen.

### 3.3.2 Internasjonale krav

De internasjonale kravene til utredning har betydning på fire måter: 1) De er nødvendige for å få oversikt over reglene om konsekvensutredning, 2) De påvirker utformingen og utviklingen av det nasjonale regelverket om konsekvensutredning, 3) De påvirker tolkingen av det nasjonale regelverket, både som relevant tolkingsfaktor og slik at ved uklarhet vil det tolkingsalternativet som best harmonerer med de internasjonale kildene legges til grunn (presumsjonsprinsippet), 4) Siden det norske regelverket bygger på internasjonale regler, kan internasjonale domstoler avklare enkelte spørsmål i siste instans (særlig EFTA-domstolen er aktuell i denne

---

<sup>61</sup> Smith (1997) s. 149, Dok. nr. 14 (2002–2003) s. 41. Se også Rt. 1982 s. 241.

<sup>62</sup> Sejersted (2002) s. 743 videre, resten av avsnittet er også hentet herfra. Se også Dok. nr. 14 (2002–2003) s. 43.

<sup>63</sup> Det finnes flere spesielle opplysningsplikter, se eks. Grl. § 75 f og g. Dette påpekes også i Dok. nr. 14 (2002–2003) s. 40.

<sup>64</sup> Fauchald (2016) s. 189.

sammenheng). Noen av reglene regulerer konsekvensutredninger direkte, mens andre mer indirekte stiller krav til utredning. Jeg vil først gjennomgå den førstnevnte kategorien.<sup>65</sup>

Miljøkonsekvensutredninger så dagens lys i amerikansk rett gjennom The US National Environmental Policy Act fra 1969. EU fulgte med konsekvensutredningsdirektivet vedtatt i 1985, som ble oppdatert i 1997, 2003 og 2009. Disse ble i 2011 kodifisert i direktiv 2011/92/EU, som ble oppdatert i 2014.<sup>66</sup> Konsekvensutredning er i dag et viktig verktøy i EUs miljøpolitikk.<sup>67</sup> I 1992 fikk konsekvensutredninger global tilslutning som et verktøy for å sikre bærekraftig utvikling gjennom prinsipp 17 i Rio-erklæringen: «Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority». Ordlyden «impact on the environment» er vid, og kan omfatte både nasjonale, grensekryssende og globale virkninger.

Den internasjonale domstolen (ICJ) uttalte i sin avgjørelse i saken *Pulp Mills on the River Uruguay* (2010) at «it may now be considered a requirement under general international law to undertake an environmental impact assessment where there is a risk that the proposed industrial activity may have a significant adverse impact in a transboundary context».<sup>68</sup> Det er derfor mye som støtter konklusjonen at det foreligger en internasjonal sedvane som pålegger stater en plikt til å gjennomføre konsekvensutredninger der det er fare for *grensekryssende miljøskade* (altså er hverken rent nasjonale eller globale virkninger omfattet), selv om omfanget av denne plikten er uklart. Plikten er i alle tilfelle begrenset til «industrial activity», og omfatter ikke strategiske avgjørelser. Siden Norge er bundet av konvensjoner som går lenger enn dette, har den sedvanerettslige konsekvensutredningsplikten liten betydning for vår del.

Espookonvensjonen<sup>69</sup> omhandler utredning av «proposed activity listed in Appendix I that is likely to cause a significant adverse transboundary impact», jf. art. 2 (3) – enda et eksempel på at praksis hovedsakelig gjelder grensekryssende virkninger. Selv om konvensjonen kun gjelder utredning av konkrete prosjekter, ble det vedtatt en tilleggsprotokoll i Kiev i 2003: Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (SEA protokollen). Denne trådte i kraft i 2010, og omfatter «plans and programs» og «policies and legislation». I motsetning til konvensjonen

---

<sup>65</sup> Det følgende i dette punktet er inspirert av Beyerlin (2011) s. 230-234. Kildene er hentet herfra med mindre annet er oppgitt.

<sup>66</sup> Direktiv 2014/52/EU. Kingston (2017) s. 385.

<sup>67</sup> SEA-direktivet ser på KU som et virkemiddel for å fremme bærekraftig utvikling, se art. 1.

<sup>68</sup> Argentina v. Uruguay avsnitt 204.

<sup>69</sup> Espoo Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (1991/1997).



gjelder den tilfeller som er «likely to have significant environmental, including health, effects».<sup>70</sup> Den er altså ikke begrenset til grensekryssende virkninger. Selv om den også regulerer utredning av «legislation», bærer denne forpliktelsen preg av å være en løst formulert innsatsforpliktelse.<sup>71</sup> Det er heller ikke nødvendig å gjennomføre en fullstendig SEA, kun ta i betraktning «appropriate principles and elements» av protokollen.<sup>72</sup> Her er det overlatt mye skjønn til partene.

Århuskonvensjonen er unik som miljøkonvensjon ved at den gir borgerne miljørettigheter.<sup>73</sup> Som navnet tilsier omfatter disse retten til informasjon, deltagelse i beslutningsprosesser og adgang til rettsmidler. Konvensjonen innebærer altså ikke en plikt til å konsekvensutrede, men for at konvensjonens rettigheter skal være reelle og effektive må man se dem i sammenheng med forpliktelser til å utrede konsekvenser. Når det gjelder retten til informasjon er dette særlig tydelig: Dersom myndighetene mottar en innsynsforespørsel om miljøinformasjon som ikke foreligger hos dem, kan de avslå begjæringen om innsyn, jf. art. 4 (3) a. Et viktig spørsmål er derfor hvilken informasjon myndighetene har en plikt til å ha eller skaffe til veie. Art. 5 (1) a, som krever at myndighetene «possess and update environmental information relevant to their field» er vagt formulert og gir kun begrenset svar. Det er derfor nødvendig å se hen til Espookonvensjonen og andre utredningsforpliktelser.

Art. 8 i Århuskonvensjonen gir en rett til deltagelse i utforming av lovgivning. Bestemmelsen er kanskje den minst klart formulerte bestemmelsen i konvensjonen («strive to promote»), og det er heller ikke skrevet så mye om den i litteraturen.<sup>74</sup> I Implementation Guide, en ikke-bindende håndbok for gjennomføring av konvensjonen utarbeidet av UNECE, er det understreket at det er en forpliktelse selv om ordlyden er svak.<sup>75</sup> For at deltagelsen skal være «effective», slik ordlyden krever, må myndighetene legge til rette for det. Dette kan innebære at de må sørge for et godt beslutningsgrunnlag.

---

<sup>70</sup> Art. 4 og 13. Ordlyden i art. 13 er noe annerledes, uten at jeg kan se at det har betydning for tolkingen.

<sup>71</sup> Se art. 13: «Each Party shall endeavour to ensure that environmental, including health, concerns are considered and integrated to the extent appropriate in the preparation of its proposals for policies and legislation that are likely to have significant effects on the environment, including health» og art. 1 bokstav b: «Contributing to the consideration of environmental, including health, concerns in the preparation of policies and legislation» [min understreking]. De tilsvarende bestemmelsene for «plans and programmes» bruker formuleringer som «shall ensure» (art. 4) og «Ensuring that environmental, including health, considerations are thoroughly taken into account» (art. 1b) (min understreking).

<sup>72</sup> Art. 13 (2).

<sup>73</sup> Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental matters.

<sup>74</sup> Se likevel Dellinger (2012).

<sup>75</sup> UNECE, «The Aarhus Convention An Implementation Guide» s. 181.

Det er flere internasjonale konvensjoner som også stiller krav til utredning, men ingen av disse omhandler lovgivning. Se eks. Biomangfoldkonvensjonen art. 14, og havrettskonvensjonen art. 206.

Det ovenfor nevnte EIA-direktivet har stor praktisk betydning i norsk rett. Det gjelder kun konkrete tiltak, jf. art 1 (1), og er derfor ikke like relevant i denne oppgaven. EU vedtok et SEA-direktiv (2001/42/EU) i 2001. Dette direktivet er ment å implementere SEA-protokollen til Espookonvensjonen, som EU ratifiserte i 2008. Direktivet gjelder kun for «plans and programmes», og dekker derfor ikke den delen av SEA-protokollen som omhandler «policies and legislation».<sup>76</sup> Kommisjonen påpekte denne mangelen i en evaluering av direktivet fra 2009, men dette har ikke blitt fulgt opp.<sup>77</sup> Det er derfor et «hull» i det europeiske regelverket når det gjelder utredning av rettsaker.

Det forekommer krav om utredning i andre direktiver, men jeg går ikke nærmere inn på disse siden ingen av dem gjelder lovgivning.<sup>78</sup>

Det er komplisert å få oversikt over hvordan de folkerettslige reglene, inkludert EØS-rettslige, er gjennomført i norsk rett.<sup>79</sup> Norge har ratifisert både Espoo- og Århuskonvensjonen.<sup>80</sup> Også EU er part. EU vurderer hvilke plikter som følger av konvensjonene, og i all hovedsak er de godt gjennomført i ulike direktiver. Direktivene er tatt inn i EØS-avtalen, og deretter gjennomført i norsk rett. Gitt at Norge gjennomfører direktivene korrekt, vil vi dermed oppfylle våre folkerettslige forpliktelser. Dersom det derimot er mangler i EUs gjennomføring, som for utredning av rettsaker, kan disse bli overført til norsk rett.<sup>81</sup> Direktivene er minimumsdirektiver, og på enkelte punkter går de norske reglene videre.<sup>82</sup>

Jeg går nå videre til internasjonale forpliktelser som kan stille indirekte krav til utredning. Dette skjer hovedsakelig gjennom forholdsmessighetsvurderingen som er en del av prøvingen av om et inngrep i en rettighet er tillatt, for eksempel inngrep i menneskerettigheter (særlig EMK) eller de fire frihetene i EU-retten. I slike situasjoner prøver retten om inngrepet er nød-

---

<sup>76</sup> Dir 2001/42/EF art. 4 (1).

<sup>77</sup> COM(2009) 469.

<sup>78</sup> Se eks. vanndirektivet og habitatdirektivet art. 6.

<sup>79</sup> Se en gjennomgang i Schütz (2014) s. 85-123.

<sup>80</sup> Henholdsvis 23. Juni 1993 (protokollen 14. september 2007) og 2. mai 2003.

<sup>81</sup> Jeg går ikke nærmere inn på spørsmålet om norsk regelverk er i tråd med SEA-protokollen. Jeg kan derimot ikke finne noe i regelverket om utredning av regulering, se pkt. 3.3.1. Sett i lys av disse internasjonale forpliktelsene er det spesielt kritikkverdige at miljøhensyn er fjernet fra utredningsinstruksen, som jeg kommer tilbake til i pkt. 3.4.

<sup>82</sup> De norske reglene gjelder eks. også «vesentlige virkninger for [...] samfunn», jf. pbl. § 14-1.

vendig for å oppnå et lovlig formål. Herunder ser de på om inngrepet er egnet til å nå formålet. Denne øvelsen innebærer i realiteten en etterprøving av den innklagede statens *ex ante* vurdering av konsekvenser av inngrepet og mulige alternativer til det. For å vurdere om inngrepet er nødvendig må retten også vurdere de faktiske konsekvensene av inngrepet og måle dem opp mot de tenkte virkningene av en alternativ framgangsmåte.<sup>83</sup>

For å oppsummere gjelder de fleste internasjonale krav om utredning konkrete prosjekter. Etter hvert har «plans and programmes» blitt inkludert i de folkerettslige KU-reglene. Det er naturlig at stater har vært forsiktige med å stille krav til utarbeiding av lovgivning, da dette er i kjernen av statenes suverenitet. Det er også den utøvende makt som inngår folkerettslige avtaler, mens det er den lovgivende forsamlingen som vedtar lover, og mange stater vil av den grunn være forsiktige med å stille folkerettslige krav av hensyn til maktfordelingsprinsippet. Det forekommer likevel krav om utredning av lovgivning, og selv om de er vage er de ikke uten innhold.

### 3.3.2.1 Særlig om FNs bærekraftsmål og bærekraftig utvikling

Begrepet bærekraftig utvikling ble først popularisert gjennom Brundtlandkommisjonens rapport *Vår felles framtid* fra 1987: «Bærekraftig utvikling er utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge muligheten for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov».<sup>84</sup> I 2015 vedtok FNs medlemsland 17 mål for bærekraftig utvikling: I løpet av 15 år skal verden gå sammen om å utrydde fattigdom, bekjempe sosiale forskjeller og stoppe klimaendringene. Målene ser miljømessig, sosial og økonomisk utvikling i sammenheng, og avløser tusenårsmålene. Norge har en uttalt ambisjon om å delta aktivt i arbeidet med å gjennomføre målene både nasjonalt og internasjonalt.<sup>85</sup>

Selv om ingen av målene nevner miljøkonsekvensutredninger, er kunnskap om langsiktige virkninger et underliggende premiss for flere av målene. Bærekraftig utvikling er et langsiktig begrep der dagens behov må balanseres mot fremtidige generasjoners. Det forutsetter kunnskap om langsiktige virkninger. Dette er forutsatt allerede i Stockholmerklæringen fra 1972 prinsipp 13, og i Brundtland-rapporten *Vår felles framtid* fra 1987 nevnes miljøkonsekvensutredninger som et virkemiddel for å sikre en bærekraftig utvikling.<sup>86</sup> Konsekvensutredninger fikk global oppslutning gjennom prinsipp 17 i Rioerklæringen, sitert i pkt. 3.3.2, som gjelder «proposed activities». Dette ble fulgt opp i Johannesburg Plan of Implementation, særlig i

---

<sup>83</sup> Nordrum (2019) s. 57-58.

<sup>84</sup> Brundtlandkommisjonen (1987) s. 42.

<sup>85</sup> Se bl.a. Meld. St. 24 (2016–2017) s. 6 og Norway Voluntary National Review (2016) s. 29.

<sup>86</sup> Brundtlandkommisjonen (1987), eks. punkt 8 III (3) og 1 II. Også retten til informasjon er trukket frem som et virkemiddel, se s. 236-237.

punkt 18 (e) som har et videre anvendelsesområde enn kun konkrete tiltak: «[N]ational and local development planning, investment in infrastructure, business development and public procurement». Disse kildene, som alle er utarbeidet i FN-regi, underbygger at miljøkonsekvensutredninger er et viktig virkemiddel for å sikre en bærekraftig utvikling.<sup>87</sup> Siden bærekraftig utvikling er et langsiktig begrep, er det nødvendig at utredningene også sørger for å tydeliggjøre de langsiktige virkningene. Norges regler om miljøkonsekvensutredninger er derfor nært forbundet med gjennomføringen av bærekraftsmålene. Dette er viktig å ha i mente, og utredning av langsiktige konsekvenser bør kanskje spille en større rolle i utredningene.<sup>88</sup> Selv om disse kildene ikke er rettslig bindende, kan de bidra til tolkingen av norske regler.<sup>89</sup>

Grl. § 112 er tydelig inspirert av FN-arbeidet med bærekraftig utvikling. Dette får man en pekepinn om allerede i ordlyden: «Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten». Det langsiktige perspektivet og hensynet til fremtidige generasjoner er sentrale aspekter ved bærekraftig utvikling. Forarbeidene viser at arbeidet til Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtlandkommisjonen) var en sentral del av motivasjonen for å få på plass en norsk grunnlovsbestemmelse som verner miljøet.<sup>90</sup> Når man tolker og anvender Grl. § 112 andre ledd og regelverket som implementerer bestemmelsen, må man ta hensyn til de langsiktige perspektivene som ligger i bestemmelsens ordlyd og forhistorie.<sup>91</sup>

### **3.4 Regelverk om utredning av lovgivning, særlig om langsiktige miljøkonsekvenser**

Utredningsinstruksen fra 2016 gjelder «utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak», jf. punkt 1-2, og gjelder også for utarbeiding av lovgivning og regulering.<sup>92</sup> Punkt 2-1 beskriver minimumskrav til utredningen. Etter punkt 2-2 første ledd skal den være så «omfattende og grundig som nødvendig». Det er altså mye skjønn rundt omfanget av utredningen. Miljø-

---

<sup>87</sup> Se også Schütz (2014) s. 88-90.

<sup>88</sup> Gjennomgangen av utredninger i kap. 6 viser at dette kanskje ikke er tilfelle i tilstrekkelig grad i dag.

<sup>89</sup> Se eks. Ulfstein (1999) s. 412.

<sup>90</sup> Dok. nr. 12 (1987–88) s. 34, Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 3-4, Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 243: «Bestemmelsen kom inn i Grunnloven i 1992 og kan sees som et resultat av anbefalinger fra FN gjennom Verdenskommisjonen for miljø og utvikling».

<sup>91</sup> Jerkø (2009) skriver om det norske formålet bærekraftig utvikling: «Målet om bærekraftig utvikling integrerer en tidshorisont som tidligere har vært lite synlig i retten; perspektivet utvides fra øyeblikkets konfliktløsning til langsiktig planlegging av hensyn til kommende generasjoner» (s. 255-356).

<sup>92</sup> Finansdepartementet (2016), Instruks om utredning av statlige tiltak vedtatt i kgl.res. 19. februar 2016 med hjemmel i instruksjonsmyndigheten.

messige konsekvenser nevnes ikke i instruksen, og det er heller ikke henvist til Grl. § 112. Dette er underlig, da den forrige instruks fra 2000 gjorde begge deler.<sup>93</sup>

Det er utarbeidet en Veileder for Utredningsinstruksen fra DFØ fra 2018.<sup>94</sup> Denne er generelt utformet og ikke tilpasset lovgivning. Heller ikke her er det henvist til Grl. § 112. Den understreker at varigheten av virkningene skal beskrives:

«Dette innebærer at man skal beskrive virkningene for hele perioden de er forventet å ha en effekt for. Virkningene bør tallfestes og verdsettes i kroner dersom informasjon om dette er lett tilgjengelig [...]. Grove estimater, intervaller eller eksempler er ofte bedre enn ingen estimater og vil ofte kunne høyne kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Også der virkninger ikke er tallfestet, bør det gis en beskrivelse av hvordan disse forventes å utvikle seg over tid».<sup>95</sup>

Her ser man også en tendens til at virkninger så langt mulig skal tallfestes og beregnes økonomisk.

Det finnes en veiledning om miljøutredninger etter utredningsinstruksen, men denne er utarbeidet for den gamle instruksen og så vidt jeg kan se ikke oppdatert for å tilpasses den nye.<sup>96</sup> Det er derfor noe uklart hvordan den forholder seg til dagens instruks. Den er i alle tilfelle ikke særlig grundig eller detaljert, og er heller ikke tilpasset utredning av lovgivning. Veilederen anbefaler at langsiktige konsekvenser beskrives, men nevner ikke sumvirkninger.<sup>97</sup>

Instruksens pkt. 2-2 (3) slår fast at for tiltak som forventes å ha «vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger» skal det gjennomføres analyse i tråd med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser. Dette vil ofte være tilfelle for miljøreguleringer. Bestemmelsen er en inngangsport inn i andre veiledere av mer økonomisk karakter.

Rundskriv R-109/14 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. fra Finansdepartementet ble utarbeidet i 2014.<sup>98</sup> Det «fastsetter prinsipper og krav som skal følges ved gjennomføringen av samfunnsøkonomiske analyser og andre økonomiske utredninger av statlige tiltak», jf. punkt 1, og omfatter utredning av reguleringer, jf. punkt 2.<sup>99</sup>

---

<sup>93</sup> Moderniseringsdepartementet (2000) punkt 2.3.2.

<sup>94</sup> DFØ (2018a).

<sup>95</sup> DFØ (2018a) s. 30.

<sup>96</sup> Miljøverndepartementet (2001).

<sup>97</sup> Det finnes en tilsvarende veileder i Danmark, «Miljøkonsekvensvurderinger af lovforslag og andre regeringsforslag» (Miljøministeriet (2003)), som er grundigere. Den er også tilpasset lovgivning, og nevner både langsiktige konsekvenser og sumvirkninger.

<sup>98</sup> Finansdepartementet (2014).

<sup>99</sup> Jeg gjennomgår noen utfordringer ved samfunnsøkonomiske analyser i pkt. 4.3.

Her beskrives fremgangsmåten for samfunnsøkonomiske analyser. Heller ikke disse retningslinjene er myntet på lovgivning, og av og til skinner det igjennom at den passer bedre på konkrete prosjekter.<sup>100</sup> For denne oppgavens del er det særlig to ting jeg vil trekke frem: Rundskrivet omtaler verdsetting av eksterne verdier og drøfter miljøkonsekvenser i punkt 6.1.6. Det beskriver også hvordan langsiktige virkninger skal vurderes i et økonomisk perspektiv i gjennomgangen av retningslinjene for diskontering, samt at analysen skal «så langt som mulig fange opp alle relevante virkninger av tiltaket i hele dets levetid».<sup>101</sup>

DFØs «Veileder i samfunnsøkonomiske» analyser fra 2018 er en praktisk guide for de som skal utføre analyser i statlige virksomheter. Poenget er at «utredningen skal gi et grunnlag som er tilstrekkelig godt nok til å fatte en beslutning».<sup>102</sup> Igjen er det mye skjønn rundt utredningenes omfang, og en tendens til at virkninger skal vurderes i et økonomisk perspektiv: Veilederen slår uttrykkelig fast at «samfunnsøkonomisk analyse er en metode [...] som kan brukes til å vurdere [...] reguleringer».<sup>103</sup> Jeg kommer tilbake til fallgruvene ved økonomiske analyser i punkt 4.3.

En gjennomgang av lovteknikk og utforming av regulering finnes også i en veileder fra Justisdepartementet kalt Lovteknikk og lovforberedelse – Veiledning om lov- og forskriftsarbeid (2000).<sup>104</sup> Den er derimot taus om utredning av konsekvensene av lovgivningen.

### 3.5 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg demonstrert hvordan det vertikale reguleringsystemet medfører at utredning skjer i forskjellige trinn, og at utredning av enkeltvedtak er en sentral del av det norske utredningssystemet. Grl. § 112 andre ledd er i stor grad operasjonalisert i regelverket, slik tredje ledd legger opp til. De fleste krav til utredninger gjelder konkrete tiltak og planer. Her er regelverket utfyllende og stiller detaljerte krav til innhold og prosess. Det er få krav til utredning av lovgivning og reguleringer (inkludert forskrifter), og det som finnes er vagt formulert. Det er derimot mer detaljert veiledning i det ikke-bindende regelverket (gjennomgått i pkt. 3.4), som oppstiller retningslinjer for utredning før lov- og forskriftsvedtak. Her er tendensen at virkninger skal beregnes økonomisk, og at det som kan tallfestes, skal tallfestes. Det er understreket at virkningene skal beskrives i hele levetiden. Utover dette er det i stor grad overlatt til forvaltningens skjønn å avgjøre omfanget og innholdet i utredningen. Gjennom-

---

<sup>100</sup> Nordrum (2019) s. 70.

<sup>101</sup> Finansdepartementet (2014) s. 5.

<sup>102</sup> DFØ (2018b) s. 13.

<sup>103</sup> DFØ (2018b) s. 43, se også s. 72 og 78-79.

<sup>104</sup> Justisdepartementet (2000).

gangen i del III vil derimot vise at det i svært liten grad gjennomføres slike systematiske utredninger i lovforberedelsen.

I den grad myndighetene ikke har operasjonalisert plikten til å utrede (langsiktige) miljøkonsekvenser av lovgivning, følger plikten av Grunnloven selv. Det spørsmålet jeg vil forsøke å besvare i det videre er om det finnes krav til utredning av langsiktige miljøkonsekvenser i Grunnloven § 112. Før jeg begir meg ut på en rettsdogmatisk analyse, vil jeg belyse hvordan det vertikale reguleringsystemet og tendensen til å forvente økonomiske analyser gjør utredning av langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning utfordrende.

## 4 Nærmere om å utrede langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning

### 4.1 Innledning

Det er få ting som er så vanskelige som å spå om fremtiden. Derfor vil det alltid være en viss grad av usikkerhet rundt konsekvensutredninger. Metodene som brukes, særlig beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, er ikke ukontroversielle. Det er ikke tema for denne oppgaven. Det er likevel flere utfordringer som er spesifikke for utredning av langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning. For å kunne kartlegge gjeldende rett er det nyttig å ha en grunnleggende forståelse for disse særpregene.

### 4.2 Utredning av lovgivning

I pkt. 3.2 gjennomgikk jeg den vertikale reguleringsstrukturen i Norge: Lov, forskrift, enkeltvedtak. Sammenhengene mellom de ulike nivåene gjør at det kan være høy usikkerhet rundt virkningene av en lov isolert sett. Miljølovgivning er i stor grad fullmaktslovgivning der man vanskelig kan si med sikkerhet på forhånd hvordan den delegerte kompetansen vil bli brukt.

Fauchald peker på tre årsaker til at utredning av lovgivning kan være vanskelig:

«Det første er basert på at jo mer generell og uklart avgrenset en beslutning er, noe som kan forventes å korrespondere med grad av strategisk nivå, desto vanskeligere og mer spekulativ vil konsekvensutredningen måtte bli. Et annet hovedargument er at det kan være svært ressurs- og tidkrevende å utrede strategiske beslutninger. Endelig kan det hevdes at strategiske beslutninger typisk har et sterkere politisk preg enn konkrete beslutninger, og at Stortinget og forvaltningen derfor bør ha større politisk frihet ved strategiske beslutninger.»<sup>105</sup>

På den andre siden, som Fauchald også understreker, virker det intuitivt riktig at jo større konsekvenser en avgjørelse får, jo viktigere er det å ha kunnskap om dem på forhånd. Det er også grunn til å stille seg kritisk til de nevnte motargumentene. Selv om det vil kreve ressurser å utrede lovgivning, kan dette langt på vei tjenes inn igjen ved at man sparer tid og ressurser på et senere tidspunkt, og på at sluttproduktet blir bedre.<sup>106</sup> Det er en selvfølge at Stortinget skal ha politisk frihet til å utforme lovgivning. Denne friheten blir derimot ikke mindre ved at man på forhånd har den nødvendige kunnskapen til å ta en informert beslutning – regler om konsekvensutredning setter ingen rammer for vedtakets innhold.

---

<sup>105</sup> Fauchald (2016) s. 188.

<sup>106</sup> Et flertall an EUs medlemsstater meldte til Europakommisjonen at implementeringen av SEA-direktivet (som gjelder planer og programmer) hadde forbedret planprosessen, og at innholdet i planene og programmene var blitt bedre (COM(2009) 469 s. 9-10).



Alle konsekvensutredninger må gjennom en avgrensingsprosess (i engelskspråklig teori kalt «scoping»). Formålet med denne prosessen er å velge ut aktuelle problemstillinger og temaer slik at utredningen blir presis og beslutningsrelevant. Ved utredning av lovgivning kan denne avgrensingsprosessen være utfordrende. Når man skal analysere konsekvensene av lovgivning må man ha i mente at loven er en del av et større reguleringsystem der de ulike bestanddelene fungerer i et gjensidig samspill. Lovens virkninger vil i stor grad avhenge av det tilhørende forskriftsverket og utformingen av enkeltvedtakene som fattes med hjemmel i loven. Det oppstår et spenn mellom ønsket om å avgrense utredningstemaet, og å se sammenhengene mellom de ulike reguleringsnivåene.

Utredning av sumvirkninger kan illustrere poenget: Lov (og forskrift) gir kompetanse til å treffe vedtak, og gir retningslinjer for hvordan kompetansen skal benyttes. På denne måten legger loven opp til at det skal treffes vedtak, og den kumulative effekten av disse vil være en viktig virkning av loven. Men selve avgjørelsen og utformingen av konkrete vilkår skjer i enkeltvedtak, og det er som vi har sett her hovedvekten av konsekvensutredning skjer. Når man primært utreder virkninger på enkeltvedtaksnivå, overser man sumvirkningene. Dersom man, før lovvedtak, avgrenser utredningstemaet slik at man ikke tar høyde for vedtakene som treffes etter loven, overser man den kumulative effekten loven har. En grunn til at utredningssystemet er utformet slik kan være at det er vanskelig å forutsi hvordan kompetansen vil bli brukt, og at dette vanskelig kan utredes før loven er tredd i kraft. Når man ser på utredningssystemet som en helhet, ser det likevel ut til at vi konsentrerer oss om å analysere isolerte tiltak.

Avgrensingsproblemet som Fauchald viser til, er altså høyst reelt. Men selv om det er vanskelig å gjøre gode avgrensninger, er ikke det et argument for å la være å utrede virkninger av lovgivning. Man må tilpasse utredningen slik at lovgivningens rolle i reguleringsystemet er inkludert i analysen. Selv om det er vanskelig å gi sikre prognoser, vil utredningene bare bli bedre av å bygge på mer kunnskap og større forståelse for årsakssammenhenger.<sup>107</sup>

### **4.3 Økonomiske analyser**

Gjennomgangen i pkt. 3.4 viste at det norske utredningssystemet i mange tilfeller legger opp til at virkninger skal beregnes økonomisk. Tiltak som berører miljøet, særlig lovgivning, vil ofte falle inn under utredningsinstruksen 2-2 (3) slik at det skal utarbeides en samfunnsøko-

---

<sup>107</sup> Nordrum (2019) s. 140: «Et gjennomgående poeng ved forutsigelser i komplekse systemer, er at selv om prognoser ikke kan gis med noe nær sikkerhet, vil prognosen bli bedre både desto mer og bedre informasjon som kan innhentes, og desto bedre man forstår årsak-virkningssammenhenger. Kompleksitet er altså ikke i seg selv en sperre for enhver årsaksvirkningsantakelse, men for å forstå og forutsi endringer i komplekse systemer må man ha en rimelig forståelse av systemenes kjernebestanddelene og sammenhenger mellom dem, kort sagt kunnskap om systemets virkemåte».

nomisk analyse. Analysen skal gjennomføres i tråd med rundskriv R-109/14, og DFØ har utarbeidet den sektorovergrepene Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

I rundskriv R-109/14 skilles det mellom ulike typer samfunnsøkonomiske analyser.<sup>108</sup> En full gjennomgang av samfunnsøkonomiske analyser faller utenfor denne oppgavens formål. Jeg vil derfor sette søkelys på to problemstillinger som er særlig relevante for problemstillingen: Verdsetting av miljøkonsekvenser og beregning av nåverdi.<sup>109</sup>

#### 4.3.1 Verdsetting – prisen på et sunt miljø

Selv om man ikke *må* verdsette alle virkninger i kroner, understreker rundskriv R-109/14 at «[n]ytte- og kostnadsvirkninger skal verdsettes i kroner så langt det er mulig og hensiktsmessig».<sup>110</sup> Dette har sitt utspring fra en tankegang om at økosystemtjenester må være synlige for beslutningstagere; i et system der beslutninger i stor grad baseres på økonomisk lønnsomhet, er synliggjøring gjennom økonomisk verdsetting en pragmatisk løsning.<sup>111</sup> Verdsetting av virkninger i penger er en skjønnsmessig øvelse som innebærer at utrederen må ta noen grunnleggende normative valg. Når man måler, legger sammen og sammenligner nytte og kostnader, legger man til grunn etiske, moralske og politiske forutsetninger som tas med inn i analysen.<sup>112</sup> Det er heller ikke alle økologiske funksjoner som egner seg for økonomisk verdsetting.<sup>113</sup>

Hovedprinsippene for verdsetting er at nyttevirkningene skal være lik det befolkningen er villig til å betale for å oppnå eller unngå den, mens kostnadene skal være lik det beste man alternativt kunne brukt pengene på (alternativkostnaden). I dette punktet konsentrerer jeg meg om verdsetting av nytte.<sup>114</sup>

Der det finnes en markedspris er denne naturligvis utgangspunktet for analysen. For virkninger som ikke omsettes i et marked, som miljøvirkninger, må man legge til grunn *kalkulasjonspriser* som skal reflektere betalingsvilligheten. Man kan ta i bruk ulike metoder for å beregne kalkulasjonsprisen, og flere av disse er beskrevet i DFØs Veileder i samfunnsøkon-

---

<sup>108</sup> R-109/14 pkt. 3.

<sup>109</sup> For videre lesing se Nyborg (2012), NOU 2012: 16, NOU 2013: 10.

<sup>110</sup> R-109/14 pkt. 6.1.

<sup>111</sup> NOU 2013: 10 s. 9-20.

<sup>112</sup> Mer om dette i Nyborg (2012). For at nytte/kostanalyse skal kunne brukes til å rangere prosjekter må man gjøre følgende forutsetninger: 1) Betalingsvillighet kan brukes til å måle nytte 2) Penger er like mye verdt for alle (forutsetning om at fordelingen i samfunnet er optimal) 3) Ingen andre hensyn enn menneskers nytte av et prosjekt er relevant (s.69).

<sup>113</sup> NOU 2013: 10 s. 11.

<sup>114</sup> Se også DFØ (2018) s. 97.

miske analyser. Den vanligste metoden for å beregne verdien av miljøvirkninger er betinget verdsetting i form av verdsettingsstudier,<sup>115</sup> hvor man spør et representativt utvalg intervjuobjekter hva de er villige til å betale for et miljøgode (eventuelt hvor mye de må kompenseres for at godet blir ødelagt). DFØ påpeker selv at denne metoden er kontroversiell.<sup>116</sup> Det er urimelig å forvente at intervjuobjektene skal ha nødvendig erfaring og kunnskap til å verdsette komplekse økosystemtjenester og miljøgoder. Jo mer utenfor markedet godet som skal verdsettes er, jo mer fremmed vil det virke å sette en pengeverdi på det. Noen vil finne det usmakelig å sette en pengeverdi på mange miljøgoder, på samme måte som de fleste vil vegre seg for å sette en økonomisk verdi på et vennskap.<sup>117</sup>

#### 4.3.2 Beregning av nåverdi – verdien av framtidige generasjoner

Virkningene at et tiltak oppstår ofte på ulike tidspunkt: Et kullkraftverk genererer inntekt fra den dag det åpner, mens klimaendringene som oppstår som en følge av utslippene har virkning langt inn i fremtida. For å sammenligne dem i en samfunnsøkonomisk analyse må man gi langsiktige virkninger en nåverdi. Dette gjør man ved å diskontere, også kalt å foreta en *nåverdiberegning*. Dette gjøres ved å hjelp av en *diskonteringsrate*. Når man diskonterer, får virkninger lavere verdi jo lenger inn i fremtiden de inntreffer. Jo høyere diskonteringsrate, jo sterkere blir denne effekten. Valget av diskonteringsrate har derfor stor betydning for resultatet av den samfunnsøkonomiske analysen. Dette gjelder kanskje særlig for miljøtiltak, der kostnadene ofte inntreffer ganske umiddelbart, men miljøvirkningene først viser seg på lengre sikt, og derfor ofte blir nedvurdert i nytte-kostnadsanalyser.

Jerkø illustrerer poenget med følgende eksempler:

«En klimatrussel som truer med å oversvømme en stillehavsøy, er vi moralsk forpliktet til å ta på alvor om den vil inntreffe om fem år, men om det først skjer om femti, er det mindre farlig. Med en sosial diskonteringsrate på 5 prosent er ett dødsfall neste år mer alvorlig enn en milliard dødsfall om fem hundre år, og katastrofer i en fjern fremtid uten moralsk signifikans. Denne bisarre tankegang utgjør et ytterpunkt i klar kontrast til bærekraftens imperativ».<sup>118,119</sup>

---

<sup>115</sup> DFØ (2018) s. 172.

<sup>116</sup> DFØ (2018) s. 172.

<sup>117</sup> Noen miljøgoder vil selvsagt være enklere å verdsette enn andre. For mer om problemene med å bruke verdsettingsstudier for å måle betalingsvillighet for miljøgoder, se Nyborg (2012) s. 61-67 med videre referanser. Noen av problemene hun trekker frem er at verdiene kanskje ikke representerer nytte, men heller reflekterer intervjuobjektens etiske og politiske synspunkter. Det er fordi det kan være vanskelig for intervjuobjektene å skille mellom rollen som samfunnsborger og privat forbruker (når man måler nytte er det den samlede befolkningens *private betalingsvillighet* man er ute etter). Det er også praktiske utfordringer, som at intervju-spørsmålene kan være vanskelige å tolke.

<sup>118</sup> Jerkø (2009) s. 377.

Dette harmoniserer dårlig med hensynet til framtidige generasjoner som danner kjernen i ideen om bærekraftig utvikling og i GrL. § 112. I en samfunnsøkonomisk analyse er de eneste virkningene av betydning nåverdien – framtidige menneskeliv er mindre verdt enn de levende. Valget av diskonteringsrate viser at nytte-kostnadsanalyser ikke er nøytrale undersøkelser som gir en objektiv fasit på hva som er best for samfunnet, men innebærer viktige etiske og politiske verdivalg.

---

<sup>119</sup> I rundskriv R-190/14 er diskonteringsraten for år 0-40 4,0, raten for år 40-75 er 3,0 og raten etter 75 år er 2,0. Selv om den altså er lavere enn i Jerkøs eksempel er effekten noe av det samme som det han kaller en «[bi-sarr] tankegang». Diskontering av miljøvirkninger har vært et omstridt spørsmål innen økonomien. Utfordringen er, grovt forenklet, slik: Dersom man bruker en for lav rate, overvurderer man framtidige virkninger. Dersom man bruker en for høy rate, undervurderer man framtidige virkninger. Stern-rapporten, en rapport bestilt av den britiske regjeringen om de økonomiske effektene av global oppvarming, anbefalte en såkalt sosial diskonteringsrate på 1,4 % for klimaberegninger. Dermed ble kostnadene av klimatilpasning i framtiden større, istedenfor å gå mot null som den gjør når man har en høy nok rate. Analysen viste at det vil være billigere å forhindre klimaendringene, heller enn å tilpasse oss dem i fremtiden (NOU 2012: 16 s. 10).

## 5 Grunnloven § 112 og krav til utredning av langsiktige miljøkonsekvenser

### 5.1 Innledning

Ordlyden i Grl. § 112 gir enhver en rett til et «miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares». «Miljø» og «natur» må forstås som alle elementene av de ytre omgivelsene vi lever i, både naturlige og menneskeskapte. Bestemmelsen omhandler alle levende veseners eksistensgrunnlag. Den ivaretar brede miljøhensyn: Gjennom henvisningen til menneskelig helse og til naturens «produksjonsevne og mangfold» sikres naturens nyttefunksjoner for mennesker, samtidig som naturens egenverdi gis et viktig vern. Bestemmelsen har med andre ord både antroposentriske og økosentriske trekk. Både nålevende og framtidige generasjoner nyter retten til miljø. Bestemmelsen er derimot taus om prioriteringen mellom de ulike miljøverdiene.

Retten til miljøinformasjon i bestemmelsens andre ledd er i stor grad operasjonalisert gjennom miljøinformasjonsloven, mens plikten til å utrede er operasjonalisert gjennom regelverk som er gjennomgått i pkt 3.3.1 og 3.4. Dette er også grunnen til at Fauchald i sin analyse av Grl. § 110 b, uttaler at «annet ledd i det vesentlige har mistet sin praktiske betydning som minimumsnorm etter vedtakelsen av miljøinformasjonsloven og annen lovgivning om miljøinformasjon og miljøkonsekvensutredninger».<sup>120</sup> Når har så andre ledd selvstendig betydning? Jeg kan tenke meg to situasjoner: Der en konsekvensutredning er mangelfull (for eksempel om langsiktige virkninger) men oppfyller de lovfestede kravene til utredning,<sup>121</sup> og der det ikke finnes regler om utredning (som for eksempel utredning av lovgivning). I tillegg kan bestemmelsen ha betydning som retningslinje for skjønnet der reglene om utredning er skjønnsmessige og av politisk karakter (eks. utredning av forskrifter). Den vil også ha betydning for tolkingen av regelverket om KU.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Fauchald (2007) s. 37.

<sup>121</sup> Se eks. Sjøfjell (2016), som argumenterer for at konsekvensutredningen i saken om 23. konsesjonsrunde ikke er i tråd med Grl. § 112 andre ledd.

<sup>122</sup> Alle disse virkemåtene er forutsatt i forarbeidene, jf. Innst. S nr. 1683 (1991–92) s. 6: «Komiteen viser til at grunnsetningene i første og andre ledd vil ha rettslig betydning på flere måter. Det vil være en grunnlovsfestet retningslinje for Stortingets lovgivende myndighet på dette området, og det vil også være et viktig moment ved tolkingen av det regelverk som Stortinget selv har vedtatt eller gitt hjemmel for. Grunnsetningene vil også legge bånd på forvaltningen ved å være retningsgivende når et forvaltningsorgan utøver myndighet etter fritt skjønn. Grunnsetningene vil også være de som skal anvendes når det gjelder miljøproblemer som lovgiverne ikke har tatt stilling til».

Før jeg går dypere inn problemstillingen om plikt til å utrede langsiktige konsekvenser av lovgivning, vil jeg sette Grl. § 112 i et historisk perspektiv, og deretter besvare spørsmålet om Grl. § 112 er en rettighetsbestemmelse eller en programbestemmelse.

## 5.2 Grl. § 112 i et historisk perspektiv

Den norske miljøbestemmelsen ble vedtatt i kjølvannet av miljøutviklingen i FN fra 1970-tallet og utover.<sup>123</sup> FNs første miljøkonferanse ble avholdt i Stockholm i 1972 (UN Conference on the Human Environment). Den resulterte i Stockholmerklæringen, hvor det første prinsippet knesetter retten til et levelig miljø.<sup>124</sup> *Vår felles framtid*, Brundtlandkommisjonens rapport fra 1987, bygget videre på dette utgangspunktet. Juridiske virkemidler, bl.a. grunnlovsfesting av retten til et tilfredsstillende miljø, ble foreslått som ett av flere tiltak for å oppnå en bærekraftig utvikling. Et annet juridisk virkemiddel som ble trukket frem var retten til informasjon.<sup>125</sup> Forarbeidene til § 110 b viser at Brundtlandkommisjonens arbeid har vært en viktig inspirasjon for bestemmelsen.<sup>126</sup> Prinsippet om rett til miljøinformasjon ble tatt inn i bestemmelsens andre ledd. Dette viser at både FN og Stortinget anså retten til informasjon for å være et nødvendig virkemiddel for å sikre bærekraftig utvikling.

Stortinget vedtok Grl. § 110 b i 1992 etter å ha behandlet flere forslag om grunnlovsfesting av miljøvernet siden 1972. Selv om Stortinget aldri avviste ideen om slik grunnlovsfesting, ble tidligere forslag nedstemt fordi de bar preg av å være en programerklæring uten rettslig betydning, fordi de ikke reflekterte nasjonale og internasjonale normer på området, eller fordi de innebær for vidtgående og uklare individuelle rettigheter. Kompromisset kom gjennom et forslag fra Einar Førde og Liv Aasen. Forslaget gikk ut på å lovfeste en materiell rett til miljø i første ledd og en rett til informasjon i andre ledd, mens tredje ledd delegerte til «Myndighetene», primært Stortinget, å operasjonalisere disse rettighetene.<sup>127</sup> Kun i unntakstilfeller der myndighetene hadde oversett denne plikten, skulle grunnlovsbestemmelsen kunne påberopes for domstolene av privatpersoner.<sup>128</sup> Denne forhistorien sier noe om Stortingets intensjoner: Ønsket var å finne en mellomløsning mellom en rettslig uforpliktende programerklæring og en individuell rettighet med domstolsprøving. Resultatet ble Grl. § 110 b:

---

<sup>123</sup> Se mer om dette i punkt 3.3.2.1.

<sup>124</sup> «Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations».

<sup>125</sup> Brundtlandkommisjonen (1987) s. 236-237.

<sup>126</sup> Dok. nr. 12 (1987–88) s. 34 og Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 3.

<sup>127</sup> Forhistorien fremgår av Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 2-3.

<sup>128</sup> Dok. nr. 12 (1987–88) og Innst. S. nr. 163 (1991–92).

«Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævn og Mangfold bevares. Naturens Resserer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For at ivaretagere deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger.»

Ved Grunnlovjubileet i 2014 fikk bestemmelsen ny språkdrakt og ble flyttet til § 112 i kapitlet om menneskerettigheter. Også i denne revisjonen var Brundtlandkommisjonen og FN-utviklingen en målestokk for arbeidet.<sup>129</sup> Andre ledd er derimot viet lite oppmerksomhet i revisjonen. Menneskerettighetsutvalget kommenterte at «Bestemmelsens annet ledd foranlediger ingen bemerkninger fra utvalgets side».<sup>130</sup> I grunnlovsforslaget og komiteinnstillingen er ikke andre ledd nevnt med ett ord.<sup>131</sup> Ordlyden i andre ledd ble videreført i moderne språkdrakt, så tausheten kan være et tegn på at Grunnlovsgiver var tilfreds med utformingen. Andre ledd er også i stor grad operasjonalisert gjennom lovgivning, og det kan ha vært en oppfatning om at andre ledd har liten selvstendig betydning. Tredje ledd ble endret for å «tydeliggjøre at myndighetene har en aktiv plikt til å ivareta miljøet gjennom ulike former for tiltak».<sup>132</sup> Det nye tredje ledd fikk ordlyden «Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger». I tråd med at andre ledd i stor grad ble oversett i revisjonen, uttalte Stortingskomiteen at bakgrunnen for å stramme inn tredje ledd var å «tydeliggjøre plikten for myndighetene til å etterleve prinsippene i første ledd».<sup>133</sup> Ordlyden i tredje ledd refererer derimot til «disse grunnsetninger», som ikke kan forstås som noe annet enn en henvisning til *hele* bestemmelsen. Revisjonen i 2014 har derfor også betydning for forståelsen av andre ledd, selv om dette ikke sto like sentralt i Grunnlovgivers begrunnelse.

Bestemmelsen har inntil nylig hatt beskjeden betydning i praksis. I Fauchalds analyse av bestemmelsen fra 2007 konkluderer han med at «§ 110 b har hatt liten rettslig og rettspolitisk betydning. Dette gjelder for alle myndigheter; både lovgivende, utøvende og dømmende».<sup>134</sup> Etter «Grunnlovsåret» 2014 kan det virke som om bestemmelsen har fått en renessanse. I 2016 saksøkte miljøorganisasjonene Greenpeace og Natur og Ungdom staten for brudd på

---

<sup>129</sup> Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 245.

<sup>130</sup> Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 245.

<sup>131</sup> Dok. nr. 12:31 (2011–2012) og Innst. 187 S (2013–2014).

<sup>132</sup> Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 246.

<sup>133</sup> Innst. 187 S (2013–2014) s. 5.

<sup>134</sup> Fauchald (2007) s. 81-82.

Grl. § 112. Organisasjonene tapte i tingretten, men fikk medhold i at bestemmelsen er en rettighetsbestemmelse.<sup>135</sup> Dommen er anket, og behandles i lagmannsretten i november 2019.

### 5.3 Grl. § 112 – rettighetsbestemmelse eller politisk programerklæring?

I denne delen vil jeg prøve å besvare spørsmålet om Grl. § 112 er en rettighetsbestemmelse eller programerklæring uten rettslig innhold. Dette er ikke hovedtemaet for oppgaven, og jeg vil holde denne delen kort.<sup>136</sup> Det er tydelig av forarbeidene at *andre ledd* var ment som en rettighetsbestemmelse: «[G]runnlovsforslaget innebærer en rettighet for den enkelte borger både overfor det offentlige og private».<sup>137</sup> Særlig etter revisjonen i 2014 er det liten tvil om at myndighetene har en plikt etter *tredje ledd*.<sup>138</sup> I det følgende vil jeg derfor konsentrere meg om første ledd og forholdet til tredje ledd. Spørsmålet her er om § 112 første ledd er en rettighetsbestemmelse som kan prøves for domstolene, og som kan danne en skranke for myndighetenes handlingsrom.

Både første og andre ledd bruker ordlyden «rett» flere ganger: Første ledd slår fast at «enhver har rett til et miljø[...]», mens andre ledd viser tilbake til «den rett [borgerne] har etter foregående ledd». Dette tyder på at det er snakk om en rettighetsbestemmelse. Tredje ledd omtaler derimot første og andre ledd som «grunnsetninger», som kan tolkes som ikke-juridiske prinsipper. Denne tvetydigheten forsterkes av at de interessene som søkes beskyttet gjennom bestemmelsen kan sies å være av en annen karakter enn de i andre rettighetsbestemmelser i Grunnloven.<sup>139</sup> Et «miljø som sikrer helsen» og «en natur der produksjonsevne og mangfold bevares» er ikke ledd å definere nærmere. Ordlyden gir med andre ord rom for flere legitime tolkingsalternativer.

Bestemmelsen danner et system for gjennomføring som underbygger at det er snakk om reelle juridiske rettigheter: Den materielle retten til miljø (første ledd) skal gjennomføres gjennom politiske vedtak (tredje ledd), mens de prosessuelle rettighetene (andre ledd) skal sikre at «borgerne» kan «ivareta den rett de har» til et levelig miljø. Andre ledd har dermed en viktig kontrollfunksjon. Tredje ledd var ment å ha en modifierende virkning på rettigheten i første ledd – det var Stortinget som primært skulle iverksette bestemmelsen, ikke domstolene.<sup>140</sup>

---

<sup>135</sup> TOSLO-2016-166674.

<sup>136</sup> For en mer dyptgående analyse se Fauchald (2007) og Thengs (2017).

<sup>137</sup> Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 5.

<sup>138</sup> Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 246.

<sup>139</sup> Dette kan nok være på grunn av bestemmelsen positive karakter. De andre rettighetsbestemmelsene i Grunnloven er av mer negativ art. Gjennomføringen av Grl. § 112 krever også naturfaglig kunnskap, ikke bare juridisk ekspertise.

<sup>140</sup> Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6.



Dette betyr derimot ikke at første ledd ikke er en rettighet. Plasseringen i kapitlet om menneskerettigheter styrker bestemmelsens rettighetspreg.

Forhistorien til vedtagelsen i 1992, som framgår av forarbeidene og er gjennomgått i pkt. 5.2, viser at Stortinget var motvillige til å vedta flere programmerklæringer uten rettslig innhold. Deres intensjon var å vedta en bestemmelse som ga rettigheter, men som ikke var for vidtgående. Forarbeidene fra vedtagelsen i 1992 viser at retten til en viss miljøkvalitet ble ansett for å være en «grunnleggende menneskerettighet», og komiteen beskrev ulike virkemåter for bestemmelsen.<sup>141</sup> Bestemmelsen skulle under visse omstendigheter kunne påberopes direkte for domstolene.<sup>142</sup> Komiteen sa derimot videre at «de nærmere materielle krav til miljøtiltak vil bli fastlagt gjennom Stortingets lovgivning og annen regelfastsetting» og at «der Stortinget gir slike regler vil det være disse som legges til grunn ved eventuelle saker for domstolene». De opprinnelige forarbeidene gir altså heller ikke et klart svar på om første ledd gir borgerne en individuell rettighet.

I forarbeidene fra revisjonen i 2014 er det forutsatt at det er snakk om en rettighetsbestemmelse: «For utvalget er spørsmålet om retten til et sunt miljø bør styrkes i Grunnloven, og eventuelt hvordan dette kan gjøres».<sup>143</sup> Høyres medlem i komiteen kalte endringen «marginal». Dette kan tolkes i retning av at Høyre ønsket å videreføre praksisen som behandlet § 112 som en retningslinje og tolkningsprinsipp.<sup>144</sup> Denne forståelsen gir derimot lite mening når Høyre videre sier at § 112 var «ment å være en rettighetsbestemmelse, og etter endringen i tredje ledd vil dette etter disse medlemmers syn fremstå klarere».<sup>145</sup> Særmerknaden må samlet sett leses som at representanten fra Høyre var enig i premisset om at § 112 første ledd er en rettighetsbestemmelse. Forarbeidene fra 2014 viser at første ledd er ment å være en rettighetsbestemmelse. Juridisk litteratur har med årene blitt mer samstemt om at bestemmelsen under visse omstendigheter gir rettigheter til den enkelte, uavhengig av om det er vedtatt reguleringer på et område.<sup>146</sup>

Konklusjonen er at Grl. § 112 første ledd er en rettighetsbestemmelse som kan prøves av domstolene.<sup>147</sup> Rettigheten modifiseres riktignok gjennom tredje ledd, og er ikke en alminnelig rettighetsbestemmelse på lik linje med de andre menneskerettighetene i Grunnloven. Den

---

<sup>141</sup> Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6.

<sup>142</sup> Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 2 og 6. En slik tolking er også lagt til grunn i Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 243.

<sup>143</sup> Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 245, se også s. 244.

<sup>144</sup> Se om denne praksisen Fauchald (2007).

<sup>145</sup> Innst. 187 S (2013–2014) s. 25.

<sup>146</sup> Se eks. Thengs (2017) s. 44, Bugge (2019) s. 169, Backer (2012) s. 60.

<sup>147</sup> I Oslo tingretts dom TOSLO-2016-166674 konkluderte retten med at første ledd var en rettighetsbestemmelse. Dommen er anket, og spørsmålet vil bli besvart i videre domstolsbehandling.

kan ikke påberopes i enhver miljøsak, men forbeholdes saker med en viss alvorlighetsgrad. Selv om rettighetene ikke er helt selvstendige, jf. ordlyden i tredje ledd, er de ikke avhengige av operasjonalisering for å eksistere. Motsatt forsvinner ikke rettighetene i Grunnloven ved at Stortinget vedtar lovgivning som operasjonaliserer første og andre ledd. Thengs påpeker at bestemmelsen balanserer viktige hensyn: Individuelle rettigheter, myndighetenes styringsbehov og domstolsprøving. Han tar til orde for å bruke rettslig standardteori for å operasjonalisere bestemmelsen. På denne måten ivaretas myndighetenes handlingsrom, samtidig som domstolene kan prøve den nedre grensen for dette handlingsrommet for å ivareta borgernes rettigheter.<sup>148</sup>

#### 5.4 Foreligger det en utredningsplikt?

Spørsmålet i denne delen er om andre ledd, jf. tredje ledd innebærer en plikt for myndighetene til å utrede de langsiktige miljøkonsekvensene av lovforslag. I første omgang vil jeg konsentrere drøftelsen om hvorvidt det finnes en plikt til å utrede, før jeg ser på om denne omfatter konsekvensutredning av lovforslag.

Andre ledd gir «[b]orgerne» prosessuelle rettigheter i form av en «rett til kunnskap». Ordlyden etablerer en rett til informasjon. Den fastsetter derimot ingen tilhørende plikt til å innhente ny informasjon eller til å offentliggjøre informasjon. Isolert sett kan det tale for at det ikke foreligger en utredningsplikt. Rettigheten i andre ledd må likevel ses i sammenheng med plikten i tredje ledd som pålegger myndighetene å «iverksette tiltak» for å gjennomføre retten til informasjon. En «rett til kunnskap» kan også forstås som noe mer enn en rett til innsyn. Etter en slik forståelse av ordlyden vil det ikke være nok at myndighetene etablerer innsynsordninger, for å oppfylle borgernes rettighet må de også innhente kunnskap. Ordlyden etterlater i alle tilfelle et rom for skjønn, og det er et legitimt spillerom for myndighetene til å gjennomføre retten til informasjon.<sup>149</sup> Dette spillerommet er derimot ikke uten grenser – noe annet ville undergrave rettighetspreget i bestemmelsens ordlyd, som også er forutsatt i forarbeidene.<sup>150</sup>

Den enkleste måten å undergrave en rett til informasjon på, er ved ikke å innhente ny informasjon. For at retten skal være effektiv, må det i tillegg være en plikt til å *innhente ny kunnskap* og en plikt til å *fremlegge informasjon*. Systemet i § 112 krever da også at informasjonsretten *er* effektiv – ellers kan ikke borgerne «ivareta den rett de har etter foregående ledd». Dersom man tolker ordlyden i lys av første og tredje ledd, og tar hensyn til behovet for effek-

---

<sup>148</sup> Thengs (2017).

<sup>149</sup> Dette fremgår av forarbeidene, se gjennomgangen i pkt. 5.3. Det ligger i rettighetenes natur at det vil være mindre spillerom til å gjennomføre prosessuelle rettigheter enn materielle rettigheter.

<sup>150</sup> Se om dette pkt. 5.3.

tiv håndheving av rettigheten, blir det naturlig å konkludere med at Grl. § 112 andre ledd innebærer en plikt for myndighetene til å utrede miljøkonsekvenser. Etter at ordlyden i tredje ledd ble strammet inn i 2014 kan man også argumentere med at denne plikten nå er sterkere forankret i Grunnloven enn tidligere.

Det er flere formål bak andre ledd. Disse fremgår delvis av bestemmelsen selv: Den skal være et virkemiddel for å sikre den materielle retten i første ledd. Andre ledd er også en kontrollmekanisme for å sikre at myndighetene overholder sin plikt etter tredje ledd. «[K]unnskap om [...] virkningene av planlagte [...] tiltak» er videre en forutsetning for at Stortinget og forvaltningen skal kunne gjennomføre sin handlingsplikt etter tredje ledd. I tillegg er det viktige demokratihensyn bak bestemmelsen. Alle disse hensynene taler for at det også må finnes en tilhørende plikt til å utrede dersom bestemmelsen skal kunne virke etter sine formål.

Selv om forarbeidene vier andre ledd mindre oppmerksomhet, finnes det noen uttalelser som kan bidra til tolkingen. I grunnlovsforslaget understrekes behovet for å integrere miljøhensyn i beslutningsprosesser på et tidlig tidspunkt, og konsekvensutredninger trekkes fram som et virkemiddel.<sup>151</sup> Komiteinnstillingen fremholder at andre ledd «sikrer informasjonsretten i miljøspørsmål, herunder også det viktige miljørettslige prinsippet om utredning av miljøkonsekvenser ved aktuelle tiltak».<sup>152</sup> Her gir komiteen uttrykk for at utredning av miljøkonsekvenser er omfattet av bestemmelsen. I Stortingsdebatten uttalte lederen i utenriks- og konstitusjonskomiteen, Gunnar Skaug, at andre ledd «stiller krav til konsekvensutredning av inngrep i naturen» og at «[d]et er viktig å få knesatt et prinsipp om at risiko for vesentlige miljøvirkninger skal være klarlagt før avgjørelser blir truffet».<sup>153</sup>

En annen uttalelse i innstillingen synes derimot å peke i motsatt retning: «[A]nnet ledd må forstås slik at retten til kunnskap og informasjon gjelder foreliggende informasjon. [...] Spørsmålet om å fremskaffe ny informasjon må løses på grunnlag av lovreglene om utredningsplikt, konsekvensutredninger og tilsyn med miljøtilstanden».<sup>154</sup> Ved første øyekast kan det se ut som om komiteen her avviser at andre ledd omfatter en utredningsplikt. Dette ville i så fall stride imot den foregående uttalelsen og bestemmelsens bakgrunnshistorie (som jeg omtaler under). Hvis man heller leser uttalelsen slik at den kun gjelder retten til informasjon, ikke plikten til å utrede, passer den bedre inn i sammenhengen: Retten til informasjon gjelder

---

<sup>151</sup> Dok. nr. 12 (1987–88) s. 34 og 35.

<sup>152</sup> Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6.

<sup>153</sup> S.tid. 254 (1991–92) s. 3738. Selv om uttalelser fra enkeltrepresentanter i stortingsdebatten har liten rettskildemessig vekt, var Skaug leder for komiteen som hadde avgitt en enstemmig innstilling, og hans uttalelse kan kaste lys over den. Det styrker vekten at ingen representanter ytret motforestillinger mot uttalelsene.

<sup>154</sup> Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6.

kun informasjon som forvaltningsorganet/den private er i besittelse av. Hvilken informasjon disse må ha, må løses etter andre regler. Dette betyr simpelthen at plikten til å utrede er selvstendig, og ikke påvirket av hva slags informasjon som eventuelt kreves i en innsynsbegjæring. Dette systemet ser man også i miljøinformasjonsloven, som er ment å operasjonalisere Grl. § 112 andre ledd: § 10 gir en miljøinformasjonsrett som er begrenset til foreliggende informasjon, mens §§ 8 og 9 (og andre regler om konsekvensutredning) pålegger det offentlige å ha kunnskap om visse miljøforhold. Sett på denne måten er ikke uttalelsen i veien for konklusjonen at § 112 andre ledd innefatter en utredningsplikt. I revisjonen fra 2014 er ikke andre ledd viet noen oppmerksomhet.<sup>155</sup> Samlet peker uttalelsene i forarbeidene i retning av at det foreligger en utredningsplikt.

Også bestemmelsens forhistorie kan belyse spørsmålet. Forarbeidene, både fra 1992 og 2014, viser at Brundtland-kommisjonen var en viktig inspirasjon for bestemmelsen. Det er derfor relevant å se hen til det som sies om informasjonsrett i *Vår felles framtid*. Rapporten understreker sammenhengen mellom rett og plikt:

«At statene anerkjenner sine forpliktelser til å sikre et tilfredsstillende miljø for nåværende og framtidige generasjoner, er et viktig skritt mot en bærekraftig utvikling. Men det ville også bety et fremskritt dersom de for eksempel anerkjente enkeltmenneskers rett til å vite og ha tilgang til aktuell informasjon om miljøets og naturressursenes tilstand [...]. Det å nyte en rettighet fordrer respekt for andres tilsvarende rettigheter og anerkjennelse av gjensidige og til og med felles forpliktelser. Statene er forpliktet overfor egne borgere og andre stater til å: [...] – gjennomføre eller kreve forhåndsvurderinger for å sikre at nye omfattende tiltak, prosjekter og teknologier bidrar til en bærekraftig utvikling, - offentliggjøre all relevant informasjon straks i tilfelle skadelig eller mulig skadelig utslipp av forurensende stoffer, spesielt radioaktive utslipp».<sup>156</sup>

Selv om utredningsplikten det vises til er begrenset, er det antagelig mer et resultat av at konsekvensutredningsretten var i en tidlig utviklingsfase enn en bevisst avgrensning mot strategiske avgjørelser.

Forarbeidene viser også til en utredning foretatt av Backer på vegne av Miljøverndepartementet.<sup>157</sup> Backers forslag B er svært likt det forslaget som til slutt ble vedtatt av Stortinget. Det er derfor relevant å se nærmere på Backers redegjørelse:

«Informasjonsretten retter seg direkte mot eksisterende opplysninger. Men når det gjelder planlagte og fremtidige tiltak som kan ha miljøvirkninger, forutsetter den at det blir fremskaffet opplysninger om hvilke virkninger som kan være aktuelle. Dette er i sam-

<sup>155</sup> Se Dok. nr. 12:31 (2011–2012), Innst. 187 S (2013–2014) og Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 245.

<sup>156</sup> Brundtlandkommisjonen (1987) s. 236-237.

<sup>157</sup> Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 4.

svar med prinsippet om at miljøkonsekvenser skal utredes på forhånd [...]. Det nærmere omfanget av denne undersøkelses- og utredningsplikten bør fastsettes gjennom lovgivning». <sup>158</sup>

Backer forutsatte altså at andre ledd omfattet en utredningsplikt. Selv om forhistorien til bestemmelsen ikke er veldig tungtveiende, ville det vært underlig om Stortinget skulle gå i helt motsatt retning i dette spørsmålet uten at det kommer tydelig frem i forarbeidene.

I forbindelse med behandlingen av motorferdsellova i 2015 uttalte energi- og miljøkomiteen seg om forholdet mellom utredning av miljøkonsekvensene av lovgivning og Grl. § 112 andre ledd. <sup>159</sup> I høringsrunden hadde flere av høringsinstansene beklaget den manglende utredningen av konsekvensene av lovforslaget. <sup>160</sup> Departementet avviste derimot denne kritikken. <sup>161</sup> På Stortinget diskuterte komiteen om lovforslaget var i tråd med Grl. § 112 andre ledd. I flertallets merknad er det forutsatt at andre ledd innebærer en plikt til å utrede miljøkonsekvensene av lovgivning, og flertallet kritiserte at denne ikke var oppfylt. <sup>162</sup> Mindretallet mente at bestemmelsen ikke var relevant, og viste til en tidligere lovprosess der bestemmelsen ikke var påberopt. Fauchald kritiserer med rette denne argumentasjonen – manglende anvendelse av en lov i én sak kan ikke begrunne at loven ikke skal brukes i andre saker. <sup>163</sup> Mindretallet er derimot ikke uenige i at andre ledd innebærer en utredningsplikt. Uenigheten handler om at de mener at det i denne saken er kommunene som er pålagt plikten. <sup>164</sup> I Stortinget var fraksjonene snudd: Flertallet i komiteen var nå i mindretall, mens mindretallet i komiteen nå representerte flertallet i salen. Dette har derimot liten betydning når Stortinget synes å være samstemte om det sentrale: At Grl. § 112 andre ledd innebærer en plikt til å utrede miljøkonsekvenser.

Justisdepartementets lovavdeling var i den samme saken bedt om å gi en tolkingsuttalelse. Lovavdelingen konkluderte med at «§ 112 annet ledd pålegger det offentlige en viss utredningsplikt i forbindelse med lovforslag som kan ha negative konsekvenser for miljøet». <sup>165</sup>

I teorien er andre ledd viet mindre oppmerksomhet enn resten av bestemmelsen. Backer mener at «bestemmelsen [skal] forstås forskjellig ettersom det gjelder informasjon som alt foreligger, eller spørsmål om å skaffe til veie ny kunnskap. Det siste må skje ved hjelp av reglene

---

<sup>158</sup> Backer (1990) s. 39.

<sup>159</sup> Denne lovprosessen er noe spesiell fordi det hadde vært gjennomført en forsøksordning. Flere av uttalelsene er derimot generelle og har relevans for problemstillingen.

<sup>160</sup> Prop. 35 L (2014–2015) s. 14.

<sup>161</sup> Prop. 35 L (2014–2015) s. 16.

<sup>162</sup> Innst. 253 L (2014–2015) s. 7-8.

<sup>163</sup> Fauchald (2016) s. 192.

<sup>164</sup> Innst. 253 L (2014–2015) s. 8. Jeg kommer tilbake til utredningsplikten i fullmaktslovgivning i pkt. 5.5.3.

<sup>165</sup> Lovavdelingen (2015).

om utredningsplikt og konsekvensutredninger».<sup>166</sup> Bugge later på sin side til å inkludere en plikt til å utrede i bestemmelsen: «Annet ledd knesetter to sentrale virkemidler i miljøpolitikken – miljøinformasjon og miljøkonsekvensutredning – i form av generelt utformete rettigheter for den enkelte».<sup>167</sup> Fauchald mener at det foreligger en utredningsplikt, og at denne også omfatter lovgivning.<sup>168</sup> Sjøfjell og Halvorssen legger også til grunn at det foreligger en utredningsplikt.<sup>169</sup>

For å oppsummere kan det ikke utledes en utredningsplikt direkte fra ordlyden. Dersom man derimot ser ordlyden i sammenheng med resten av bestemmelsen og hensynene den er ment å ivareta, er det naturlig å tolke en utredningsplikt inn i bestemmelsen. Forarbeidene styrker denne forståelsen, selv om én uttalelse ved første øyekast kan synes å trekke i motsatt retning. Bestemmelsens forhistorie taler for at den omfatter utredningsplikt. Senere uttalelser i Stortinget forutsetter det samme, og selv om juridisk litteratur ikke er helt samstemt, har flere teoretikere konkludert med at prinsippet om miljøkonsekvensutredning er vernet i bestemmelsen. Konklusjonen blir etter dette at Grl. § 112 andre ledd innebærer en plikt for myndighetene til å utrede miljøkonsekvenser.

Det neste spørsmålet er om denne utredningsplikten inkluderer utredning av miljøkonsekvensene av *lovforslag*. Dette reiser to tolkingsspørsmål:<sup>170</sup> 1) Er lovforslag «planlagte (...) inngrep i naturen»? og 2) er utredning av lovforslag nødvendig for at borgerne skal kunne «ivareta den rett de har etter foregående ledd»?

Selv om ordlyden «virkningene av planlagte og iverksatte *inngrep* i naturen» (min utheving) ikke naturlig omfatter lovgivning, betyr ikke dette at svaret på det første tolkingsspørsmålet er nei. Ordlyden må tolkes i lys av at den ble vedtatt i 1992, da konsekvensutredningsretten enda var i en tidlig utviklingsfase. I ettertid har reglene utviklet seg til å omfatte mer strategiske avgjørelser og lovgivning, og forståelsen av andre ledd bør utvikle seg i takt med denne.<sup>171</sup> Lovgivning åpner for inngrep som ellers ikke ville vært tillatt, og er derfor heller ikke uforenelig med ordlyden. Lovgivning kan ha betydelige og langvarige virkninger på natur og miljø. Effektivitetshensyn og formålsbetraktninger (se over) taler derfor for at lovgivning (og andre reguleringer) omfattes av «planlagte [...] inngrep i naturen».

---

<sup>166</sup> Backer (2012) s. 77. Merk at uttalelsen er fra før revisjonen i 2014.

<sup>167</sup> Bugge (2019) s. 164.

<sup>168</sup> Fauchald (2016).

<sup>169</sup> Sjøfjell (2016) s. 47.

<sup>170</sup> Se også Fauchald (2016) s. 191.

<sup>171</sup> Se mer om utviklingen i pkt. 3.3.2. SEA-direktivet ble vedtatt i 2001, mens Kiev-protokollen til Espookonvensjonen ble vedtatt i 2003. Her hjemme kan særlig miljøinformasjonsloven § 20 fra 2003 nevnes.

Når det gjelder det andre spørsmålet – om utredning av lovforslag er nødvendig for at borgerne skal kunne «ivareta den rett de har etter foregående ledd» – er det igjen viktig å understreke at lovgivning kan ha store virkninger på miljøet. Lovgivning er også et av de viktigste redskapene myndighetene har til å gjennomføre sin plikt etter tredje ledd, jf. første ledd. Det norske demokratiske systemet legger opp til utstrakt medvirkning i lovgivningsprosessen gjennom høringer. For at borgerne skal kunne «ivareta den rett de har» etter første ledd og delta i denne prosessen, trenger de kunnskap om virkningene av lovforslaget.<sup>172</sup> Miljøinformasjonsloven § 20 andre ledd om deltagelse i beslutningsprosesser for utformingen av regelverk er et uttrykk for dette. Dette taler også for at utredningsplikten må omfatte lovforslag.

Konklusjonen er etter dette at Grl. § 112 andre ledd innebærer en plikt til å utrede de langsiktige miljøkonsekvensene av lovforslag.

## 5.5 Når utløses utredningsplikten?

Ikke alle lovforslag vil utløse utredningsplikten etter Grl. § 112 andre ledd. Å utføre en konsekvensutredning kan være både tid- og ressurskrevende, og bør derfor begrenses til de tilfellene der det er behov for det. Samtidig er det viktig at utredning av lovforslag ikke blir en snever unntaksregel, men utføres i et omfang som underbygger borgernes rett til miljø i første ledd. Kan det sies noe generelt om når plikten til å utrede inntre, eller har regjeringen et vidt skjønn i denne avgjørelsen?

Informasjonsretten i Grl § 112 andre ledd gjelder miljøinformasjon: «[N]aturmiljøets tilstand og [...] virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen». Rent språklig kan ordlyden gi inntrykk av at det er snakk om et snevrere tema enn i første ledd, som også snakker om «miljø som sikrer helsen». Mens natur språklig sett avgrenser mot områder som er bearbeidet av mennesker, rommer «miljø» også kulturlandskap og andre menneskeskapt naturtyper. Det er derimot liten grunn til å legge avgjørende vekt på denne forskjellen. Andre ledd skal sikre at retten i første ledd blir overholdt, og det innebærer at borgerne trenger all den informasjon som er relevant etter første ledd. Lovforslag som kan ha innvirkning på naturmiljøet, ikke bare miljølovgivning i snever forstand, er derfor tematisk innenfor utredningsplikten i andre ledd.

Utgangspunktet må være at utredningsplikten inntre når det er en viss sannsynlighet for at lovforslaget risikerer å få konsekvenser for naturens «produksjonsevne og mangfold» eller

---

<sup>172</sup> En annen ting er at myndighetene er avhengige av kunnskap om de langsiktige miljøkonsekvensene av lovforslag for å kunne overholde plikten i tredje ledd. Selv om ordlyden i andre ledd ikke har en like tydelig kobling til tredje ledd som til første, er dette et viktig moment.

miljøets evne til å sikre menneskenes helse, jf. referansen i andre ledd til første ledd.<sup>173</sup> Dette beror til syvende og sist på en skjønnsmessig konkret vurdering, men man kan utlede visse retningslinjer av rettskildene. Hverken ordlyden eller forarbeidene bidrar til å oppklare spørsmålet. Det ledende hensynet må være at borgerne skal bli i stand til å ivareta sin materielle rett til miljø.

Ytterpunktene er enkle: Der det er stor sannsynlighet for at lovforslaget vil medføre alvorlig skade på miljøet, er det en klar utredningsplikt. Motsatt vil det ikke være behov for utredning der lovforslaget kun innebærer en forsvinnende mulighet for minimal miljøskade. Dette er i praksis en vurdering av risiko: Hvor alvorlig er skadepotensialet, og hvor sannsynlig er det at det vil inntreffe? En slik vurdering ligner på såkalte utvelgelsesprosesser («screening») i konsekvensutredningsretten, der man avgjør om et tiltak eller en plan skal bli underlagt en konsekvensutredningsprosess. I norsk rett er det ulike måter å avgjøre om en plan eller tiltak skal utredes: Noen planer eller tiltak av en viss art eller omfang *skal* utredes, mens andre planer og tiltak *kan* pålegges krav om utredning avhengig av en konkret vurdering av virkninger. Dette systemet kan ha overføringsverdi til utredning av lovforslag – i realiteten er det den samme øvelsen, det er bare utredningsobjektet som er annerledes. I alle fall taler gode grunner for at dersom loven gjelder aktivitet som *skal* utredes, bør selve lovforslaget også utredes.

Andre momenter som bidrar til å avgjøre skadepotensialet er hvor varige virkningene vil være, og om disse er reversible eller ikke, jf. hensynet til «etterslekten». Det er også grunn til å legge vekt på føre-var-vurderinger.<sup>174</sup> Første ledd fastslår at man skal foreta langsiktige vurderinger og ta hensyn til kommende generasjoner. Der det er usikkerhet om lovforslaget vil ha skadevirkninger på lengre sikt, må man derfor la denne tvilen komme fremtidens generasjoner til gode ved å foreta en konsekvensutredning. Fauchald påpeker at man ikke bør kreve tidkrevende utredninger i saker der det haster å gjennomføre tiltak.<sup>175</sup>

Kort sagt vil det foreligge en utredningsplikt der lovforslaget vil kunne medføre negative konsekvenser for naturens «produksjonsevne og mangfold» eller miljøets evne til å sikre menneskenes helse. Dette beror på en vurdering av forslagens skadepotensiale og sannsynlighet, der man særlig må ta hensyn til langsiktige virkninger. Regjeringen vil ha et visst skjønn i denne avgjørelsen, men må også være føre var.

---

<sup>173</sup> Se også Fauchald (2016) s. 194.

<sup>174</sup> Føre var-prinsippet er godt forankret i norsk rett, eks. nml. § 9. Se pkt. 7.3.

<sup>175</sup> Fauchald (2016) s. 194-195.



## 5.6 Hvem skal utrede? Særlig om fullmaktslovgivning

Problemstillingen i denne oppgaven konsentrerer seg om *regjeringens* utredningsplikt. Jeg vil nå analysere hvem som er pliktsubjekt etter Grl. § 112 andre ledd. Hverken første eller andre ledd angir noe pliktsubjekt. Tredje ledd utnevner «[s]tatens myndigheter» som det primære pliktsubjektet etter bestemmelsen, men dette er en vid kategori og kan bety forskjellige ting i ulike kontekster.

Rent språklig kan «[s]tatens myndigheter» omfatte alle tre statsmaktene. Forarbeidene gir ikke noe klart svar, men forutsetter likevel at det er den lovgivende myndigheten som har hovedansvaret for å gjennomføre bestemmelsen: «Uttrykket ‘Statens Myndigheter’ tar først og fremst sikte på Stortinget som lovgivende styresmakt».<sup>176</sup> De uttaler videre at nærmere regler kan gis i «forskrifter gitt med heimel i lov av regjeringa eller andre forvaltningsorgan»<sup>177</sup> og at andre ledd «innebærer en rettighet for den enkelte borger [...] overfor det [...] private».<sup>178</sup> Dette viser at andre enn Stortinget kan være pliktsubjekt etter § 112. Den legger likevel opp til at Stortinget utarbeider regelverk for å fastsette det nærmere omfanget av utredningsplikten. Dette er i stor grad gjort. For utredning av lovgivning er det hovedsakelig utredningsinstruksen som gir veiledning, og denne er ikke behandlet i Stortinget.

Stortinget er det lovgivende organet i Norge, og har det overordnede ansvaret for at lovgivningen er tilstrekkelig utredet på forhånd. Hvis det ikke er tilfelle, kan Stortinget sende forslaget tilbake og be om grundigere utredninger. I lovsaker må Grl. § 112 andre ledd leses i lys av at Grunnloven legger opp til at regjeringen legger frem lovforslag, jf. Grl. § 76 første ledd, og at de fleste lovforslag stammer fra regjeringen.<sup>179</sup> Da er det regjeringen som må sørge for at miljøvirkningene er tilstrekkelig utredet og fremgår av lovforslaget, slik at Stortinget kan fatte veloverveide lovvedtak.<sup>180</sup> Pliktsubjektet er i slike saker regjeringen.

Når lovforslaget innebærer delegasjon, kan dette utgangspunktet stille seg annerledes.<sup>181</sup> Det kan være vanskelig å vite hvordan den delegerte kompetansen vil bli brukt og hvordan vedtakene etter loven vil utformes, og det kan da være vanskelig å utrede miljøkonsekvensene på forhånd. Det er derimot ulike typer for delegasjon, og spørsmålet om utredning må besvares konkret i hvert tilfelle. Der lovforslaget delegerer kompetanse til forvaltningen (altså regje-

---

<sup>176</sup> Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6 og Dok. nr. 12 (1987–88) s. 35.

<sup>177</sup> Dok. nr. 12 (1987–88) s. 35.

<sup>178</sup> Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6.

<sup>179</sup> Se også Backer (2013) s. 16.

<sup>180</sup> Det ligger også en viss utredningsplikt for lovproposisjoner i Grl. § 82, men for miljøkonsekvenser går Grl. § 112 lengre, se pkt. 3.3.1.1.

<sup>181</sup> Se om dette også Fauchald (2016) s. 192 videre og Lovavdelingen (2015). Disse har vært viktige kilder for dette avsnittet.

ringen i vid forstand), bør det være mulig for regjeringen å si noe om hvordan denne kompetansen vil bli brukt. Der det er eller vil bli gitt nærmere retningslinjer i forskrifter, bør virkningene av forskriftene være en del av utredningen i proposisjonen. Der kompetanse er delegert til kommunene eller fylkene stiller saken seg annerledes. Det kan være vanskelig å innhente informasjon om hvordan kompetansen vil bli brukt, men det er på ingen måte umulig. Informasjon kan hentes inn direkte fra kommunene eller deres interesseorganisasjoner. Viktig kunnskap kan også innhentes gjennom høringsrunder. I noen saker gjennomføres det forsøksordninger, som i snøscootersaken, som kan danne grunnlag for prognoser. Selv om slik informasjonsinnhenting kan kreve tid og ressurser, kan det også øke deltagelsen i lovprosessen og gjøre den mindre omstridt. Utredningsplikstens omfang må selvsagt tilpasses de konkrete forholdene i saken.

I snøscootersaken var flertallet og mindretallet i komiteen uenige om nettopp spørsmålet om utredning av lovgiving som delegerte kompetanse til kommunene. Flertallet mente at utredningsplikten lå hos regjeringen.<sup>182</sup> Mindretallet uttalte derimot at

«Det vil være opp til det enkelte kommunestyre å bestemme hvorvidt – og i tilfelle i hvilket omfang – slike traseer skal etableres. Det er ingen gitt i dag å si hvordan det lokale demokratiet vil vurdere en slik begrenset adgang til fritidskjøring. En konsekvensutredning av loven i seg selv gir derfor ingen mening. Lovforslaget innebærer i seg selv ikke bestemte ‘planlagte (...) inngrep i naturen’, jf. Grunnloven § 112 annet ledd. Det er nettopp dette lovforslaget overlater til lokaldemokratiet å ta stilling til innenfor klare nasjonale rammer. Konsekvensutredninger av forslag til eventuelle løyper må derfor skje under kommunenes behandling av det enkelte løypeforslag.

Disse medlemmer understreker at lovforslaget innebærer en myndighetsoverføring til kommunene, og mener at man ikke kan konsekvensutrede en myndighetsoverføring før myndigheten er utøvd».<sup>183</sup>

Det er flere mangler med denne argumentasjonen. For det første er det for enkelt å si at loven ikke innebærer «planlagte [...] inngrep i naturen». Det er jo nettopp loven som åpner for at inngrep skal kunne skje, og selv om inngrep ikke er en direkte konsekvens av lovvedtaket kan man ikke lese noe slikt krav om direkte årsakssammenheng inn i bestemmelsen. Påstanden om at «man ikke kan konsekvensutrede en myndighetsoverføring før myndigheten er utøvd» klinger heller ikke godt. Det er jo nettopp et viktig prinsipp i norsk rett at miljøkonsekvenser skal gjøres kjent *før* myndigheten er brukt og vedtak fattet.

---

<sup>182</sup> Innst. 253 L (2014–2015) s. 8.

<sup>183</sup> Innst. 253 L (2014–2015) s. 8.

Mindretallets uttalelse står også i kontrast til Lovavdelingens tolkingsuttalelse i saken. Lovavdelingen forutsetter at kommunene kan være pliktsubjekt etter kravet til utredning i Grl. § 112 andre ledd,<sup>184</sup> men understreker også:

«Det vil ikke i alle tilfeller vil [sic] være mulig å si at den utredningsplikten som følger av Grunnloven § 112 annet ledd, *enten* ligger på staten (for eksempel lovgiver) *eller* på en kommune. Nettopp i en situasjon der Stortinget har til vurdering om det gjennom en lovendring skal åpnes for inngrep og kommunene så vil stå fritt til å velge om de vil benytte den nye muligheten eller ikke, vil Grunnlovens krav til utredning lett tenkes å ligge dels på lovgiver i forbindelse med lovendringen og dels på den enkelte kommune ved vurderingen av om den skal benytte muligheten. Hvilke utredninger som kreves i forbindelse med lovendringen, vil avhenge sterkt av i hvilken grad konsekvensene av de mulige inngrepene er rent lokale».<sup>185</sup>

Jeg kan etter dette si meg enig i Fauchalds konklusjon om at det «at loven tar sikte på å delegerer myndighet til andre organer enn de som er underlagt regjeringen, [...] ikke [kan] være noe avgjørende eller tungtveiende argument mot utredningsplikt».<sup>186</sup> En annen sak er at utredningen må tilpasses omstendighetene i den konkrete saken. Regjeringen har etter dette plikt til å utrede miljøkonsekvensene av lovforslag, også når lovgivningen delegerer kompetanse til andre organer. Omfanget av utredningsplikten må avgjøres konkret i den enkelte saken.

## 5.7 Hvilke krav stilles til innholdet i utredningen?

Proessen med å avgjøre utredningens innhold og omfang kalles på norsk avgrensingsprosessen, på engelsk «scoping». Hvilke krav som stilles til innholdet i utredningen må i stor grad avgjøres ut ifra formålet om å sikre rettigheten i første ledd. Spørsmålet er hvilke krav man kan stille til utredningens innhold og omfang.

Fauchald antar at det kan oppstilles et krav om «proporsjonalitet mellom på den ene side omfang og grundighet av utredningen og på den annen side den antatte sannsynlighet for og alvorlighet av helse- og miljøkonsekvenser».<sup>187</sup> Det er uklart for meg hva han forankrer dette i, utenom at et slikt krav kan ha gode grunner for seg. Uttalelser i Rt. 1982 s. 241 på s. 264 kan tas til inntekt for et slikt forholdsmessighetsprinsipp: «Det er grunn til å understreke at det må være rimelig forholdsmessighet mellom betydningen av vedkommende interesse og omfanget

---

<sup>184</sup> Dette er naturlig, eksempelvis i saker der en kommune skal vedta en lokal forskrift.

<sup>185</sup> Lovavdelingen (2015). Sitatet viser også at det kan være hensiktsmessig med et system der det utredes i flere ledd i reguleringsprosessen. Mer om dette i kap. 7.

<sup>186</sup> Fauchald (2016) s. 194.

<sup>187</sup> Fauchald (2016) s. 195.

av den utredning som bør foretas». Dommen handler om konsekvensutredning etter gammelt regelverk, og uttalelsen ble brukt som et argument *mot* en anførsel om at utredningskravene var for lempelige. Den rettskildemessige verdien til utsagnet er derfor diskutabel. Nml. § 8 første ledd, siste punktum («Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet») støtter Fauchalds påstand. Alt i alt kan man kanskje legge et forholdsmessighetskrav til grunn for avgrensingsprosessen.

Det er også grunn til å understreke at dersom loven vil ha langsiktige konsekvenser, må utredningen omfatte disse – virkningene må beskrives i hele sin levetid. Dette følger av henvisningen til «etterslekten» i første ledd. Gjennomgangen av utvalgte lovforarbeider i kapittel 6 viser at dette er virkninger som har vært oversett i lovgivningsprosessen. Det er derimot helt nødvendig å klargjøre de langsiktige miljøvirkningene dersom Stortinget skal være i stand til å opprettholde sin handlingsplikt i Grl. § 112 tredje ledd. Dette er igjen nødvendig for å nå våre internasjonale forpliktelser. Kunnskap om langsiktige virkninger er også nødvendig for at borgerne skal kunne ivareta retten til miljø på vegne av fremtidige generasjoner.

En av miljørettens største utfordringer er at man i det virkelige liv ikke står overfor ett spørsmål om man skal verne miljøet – miljøvern er tusenvis av mindre avgjørelser og tiltak som over tid får avgjørende betydning.<sup>188</sup> Disse sumvirkningene har avgjørende betydning for kommende generasjoner, og må derfor gjøres klart for borgerne og for lovgiver. Bugge mener at disse virkningene også kan innebære brudd på Grl. § 112, og at enkeltsaker må vurderes som ledd i en praksis som i sum fører til virkninger som bryter med § 112.<sup>189</sup> Jeg er enig i dette. Kjennskap til sumvirkninger er en nødvendig forutsetning for at man skal kunne foreta slike vurderinger som Bugge mener er nødvendige. For å handle i tråd med Grl. § 112 første ledd må man derfor gjennomføre miljøkonsekvensutredninger som også inneholder vurderinger av sumvirkninger. Et viktig spørsmål er hvilket stadium i det norske reguleringsystemet som er best egnet til å gjennomføre konsekvensutredninger av kumulative virkninger. Jeg kommer tilbake til dette spørsmålet i kapittel 7. Her vil jeg nøye meg med å si at det reguleringsnivået som tillater praksisen, ofte lovgivningsnivå, kanskje er et egnet tidspunkt.

Utover et krav om proporsjonalitet, og til utredning av langsiktige konsekvenser og kumulative virkninger, overlater bestemmelsen mye skjønn til myndighetene i avgrensingsprosessen.

---

<sup>188</sup> Bugge (2019) skriver om dette i kapittel 2.7.

<sup>189</sup> Bugge (2019) s. 171.

## 5.8 Når må utredningen foreligge?

Hvis man antar at Grl. § 112 andre ledd innebærer en utredningsplikt, er det naturlig å forstå bestemmelsen slik at den også stiller krav til *når* en utredning må foreligge. Dersom andre ledd skal sikre borgernes mulighet til å ivareta rettigheten i første ledd, må utredningen foreligge på et tidspunkt der det fortsatt er rom for å endre utfallet. Dette tilsier at den må foreligge på et tidlig tidspunkt i prosessen.

Det er særlig to tidspunkt som utpeker seg. For det første kan man tenke seg at utredningen må foreligge i *lovproposisjonen*. På denne måten blir lovgiver kjent med de mulige virkningene av lovforslaget, og kan bedre ivareta sin plikt etter tredje ledd. På dette tidspunktet er det fortsatt mulig for borgerne å påvirke utformingen av loven, for eksempel gjennom lobbyvirksomhet og møter med stortingspolitikere. Et annet, og kanskje bedre, alternativ er at den må foreligge tidligere, før *høringsrunden*. Dette gir borgerne en større mulighet til å påvirke utformingen av loven – både fordi det må sies å være lavere terskel for å delta i en høring enn å påvirke stortingsflertallet, men også fordi det er enklere å gjøre endringer på et så tidlig stadium. Høringsinnspillene vil antagelig bli grundigere og utfylle kunnskapsgrunnlaget bedre. Det ivaretar også hensynet til borgerne, som jo er det sentrale hensynet, i større grad fordi deltagelsen blir mer effektiv. På den annen side mister man muligheten til å tilpasse avgrensingen av utredningen basert på høringsinnspillene, med mindre man avholder flere høringsrunder. Antagelig er begge tidspunktene akseptable etter § 112 andre ledd, avhengig av omstendighetene i saken.

Dersom regjeringen ikke har oppfylt sin utredningsplikt hverken i høringsrunden eller i proposisjonen, kan det tenkes at Stortinget kan bøte på dette gjennom en grundigere saksbehandling i Stortinget, for eksempel ved å innhente mer informasjon og holde åpne høringer el. Det er derimot for sent dersom informasjonen først kommer frem i komiteinnstillingen eller senere.<sup>190</sup>

Utredningsplikten omfatter alle «planlagte [...] inngrep i naturen», og hvis man ser på det norske lovgivningssystemet, ser man at slike avgjørelser i realiteten tas i flere trinn.<sup>191</sup> Det følger av dette at dersom informasjonsretten skal fungere etter sin hensikt – å gjøre borgerne i stand til å ivareta retten til miljø – må også utredningen skje i ulike trinn. Mens noen utredninger må foreligge før lovvedtak, er det noen virkninger som ikke lar seg utrede på et så tidlig tidspunkt, og som dermed må utredes på et senere tidspunkt. Det er altså ikke noe prinsipielt i veien for at det norske reguleringsystemet hovedsakelig legger opp til at utredning skjer

---

<sup>190</sup> Fauchald (2016) s. 198.

<sup>191</sup> Se pkt. 3.2.

nærmere enkeltvedtak, så lenge alle miljøkonsekvensene av inngrep i naturen blir kartlagt på et tidspunkt som tillater borgerne å «ivareta den rett de har» etter første ledd. Lovavdelingen var også innom dette poenget i sin tolkingsuttalelse: «Hvis prosessen frem mot et inngrep i de verdiene som § 112 skal verne, består av flere trinn, kan det tenkes at visse konsekvensutredninger må foreligge på ett stadium, mens andre utredninger må eller kan vente».<sup>192</sup> Spørsmålet blir altså hvilken informasjon som må foreligge på hvilket nivå. Dette er et viktig spørsmål som jeg kommer tilbake til senere, både i den empiriske og den rettspolitiske delen.

## 5.9 Rettsvirkninger og rettsmidler ved manglende utredning

Drøftelsen så langt har oversett noen praktisk viktige spørsmål: Hva er konsekvensene av manglene utredning? Og hva kan miljøforkjempere gjøre dersom de mener at bestemmelsen er brutt? For å plassere problemstillingen i en større rettslig kontekst, vil jeg undersøke hvilke rettsvirkninger som følger ved manglende utredning av lovgivning, og hvilke rettsmidler som er tilgjengelig. Dette er imidlertid ikke et hovedtema i oppgaven, og jeg vil kun behandle utvalgte spørsmål ganske overfladisk.

Det første spørsmålet er om brudd på utredningsplikten i Grl. § 112 andre ledd i en lovsak kan medføre at loven blir ugyldig. Lovgivning er først og fremst en politisk prosess som i liten grad er styrt av regler. Dersom utredningsinstruksen er brutt vil dette høyst medføre politiske sanksjoner. Backer peker på forskjellen mellom lovgivning og forskrifter:

«Om forberedelsen av forskrifter har forvaltningsloven regler for saksbehandlingen, særlig om høring. Er disse saksbehandlingsreglene overtrådt, kan det gjøre forskriften ugyldig [...]. Noe slikt gjelder ikke for lover. *Er loven vedtatt av Stortinget og sanksjonert av Kongen, er den gyldig selv om lovforslaget ikke har vært på høring eller er mangelfullt utredet.* Dette understreker Stortingets lovgivende myndighet: Når Grunnlovens krav er oppfylt, er loven gyldig vedtatt».<sup>193</sup> (Min utheving)

Backer synes ikke å ha tatt høyde for at det kan være krav til utredning i Grunnloven selv. Både opplysningsplikten i Grl. § 82 og utredningsplikten i Grl. § 112 andre ledd stiller krav til lovgivningsprosessen.<sup>194</sup> Jeg vil ikke forsøke å forespeile en konklusjon her, men vil nevne noen momenter. I forvaltningsretten medfører ikke alltid mangelfull prosess ugyldighet, jf. den ulovfestede ugyldighetslæren og prinsippet i fvl. § 41. Manglende utredning er en type feil som kan medføre ugyldighet fordi det kan påvirke kunnskapsgrunnlaget i saken og derfor gi vedtaket et annet innhold.<sup>195</sup> Det vil altså bero på hvor alvorlig mangelen er. Etter høyeste-

---

<sup>192</sup> Lovavdelingen (2015).

<sup>193</sup> Backer (2013) s. 30.

<sup>194</sup> Det gjør også nødvendighetsvurderingen i EØS-retten og de internasjonale menneskerettighetene, se pkt. 3.3.2 – hvis man ikke har utredet spørsmålet kan man ikke slå fast om inngrepet er nødvendig eller ikke.

<sup>195</sup> Bernt (2017) note 1052.

rettspraksis skal det mye til før manglende konsekvensutredning fører til ugyldighet.<sup>196</sup> Selv om disse reglene ikke gjelder hverken direkte eller analogisk for manglende utredning av lovgivning, er det mye som taler for å vurdere betydningen av mangelfull eller manglende utredning av lovgivning på en lignende måte. I Kløfta-dommen uttalte førstvoterende at der prøvingen gjelder «grunnlovsbestemmelser som regulerer de andre statsmaktens arbeidsmåte eller innbyrdes kompetanse» må «domstolene i vid utstrekning [...] respektere Stortingets eget syn».<sup>197</sup> Domstolene vil etter alt å dømme utvise forsiktighet med å overprøve det skjønnet regjeringen (ved forvaltningsapparatet) og Stortinget har til å avgjøre omfanget av utredningen av lovforslag. Det er det da også gode grunner til. Hensynet til maktfordeling og respekt for demokratiske avgjørelser slår inn med enda større tyngde her enn ved forvaltningsvedtak. Når det er myndighetene som både avgjør omfanget av og kontrollerer utredningene, er det likevel en viss fare for at man havner i en situasjon der det er bukken som passer havresekken. Da må domstolene være sitt kontrollansvar bevisst.

Det neste spørsmålet gjelder adgang til rettsmidler.<sup>198</sup> Adgangen til å angripe strategiske avgjørelser er mer begrenset enn den er for enkeltvedtak.<sup>199</sup> Forvaltningsloven åpner ikke for å klage over forskrifter. Sivilombudsmannen har begrenset mulighet til å ta stilling til strategiske beslutninger, jfr. sivilombudsmannsloven § 4. Etter plan- og bygningsloven § 1-9 og § 12-12 er det klagemulighet ved vedtak om reguleringsplan, men ikke for andre planvedtak.<sup>200</sup> Dersom miljøforkjempere mener at en lov ikke er tilstrekkelig utredet, er et av alternativene de har å ta saken for retten.<sup>201</sup> For at de skal kunne gjøre det må prosessforutsetningene være oppfylt. I det følgende vil jeg begrense meg til å vurdere noen spørsmål om «rettskrav» i tviste-

---

<sup>196</sup> Se bl.a. Rt. 2009 s. 661 og HR-2017-2247-A. Også Rt. 1982 s. 241 (Alta-dommen), men denne har ikke lenger særlig prejudikatsverdi pga. sakens spesielle bakgrunn og utvikling i regelverket (Backer (2012) s. 144). Selv om Høyesterett i førstnevnte avgjørelse uttalte at «Sammenholdt med de interesser som skal ivaretas gjennom reglene om konsekvensutredning, og den komplekse utredningsprosessen det der legges opp til, vil veien frem til ugyldighet derfor kunne være kort når saksbehandlingsfeilen består i manglende eller mangelfull konsekvensutredning», og også fant at domstolene kunne prøve om kravene til forsvarlig utredning var overholdt og om et eventuelt brudd medfører «en ikke helt fjerntliggende mulighet for at dette har fått betydning for reguleringsvedtaket» (avsnitt 72-77), kom retten til at vedtaket i saken ikke var ugyldig. Saken er kritisert i Backer (2010).

<sup>197</sup> Rt. 1966 s. 1, s. 5.

<sup>198</sup> Oppsettet i det følgende er inspirert av Fauchald (2016) s. 198-200.

<sup>199</sup> Det finnes andre kontrollmidler enn de rettsmidlene jeg nevner her. Politisk og parlamentarisk kontroll er praktisk viktig. Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon er en annen mulighet for kontroll, der også systematiske svakheter kan undersøkes, jf. riksrevisjonsloven § 9 tredje ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet kap. 4.

<sup>200</sup> Disse rettsgrunnlagene er hentet fra Fauchald (2016) s. 188.

<sup>201</sup> Jeg går ikke nærmere inn på hindrene som i *praksis* må overkommes på veien mot rettsak: Kjennskap til jusen, dyre advokathonorar, staten som en mektig motpart, risikoen for å bli idømt sakskostnader, osv. I praksis er det få miljøorganisasjoner som har kapasitet til å føre saker for retten, og det forekommer sjeldent. Se mer om dette i Fauchald (2018).

loven (tvL.) § 1-3, altså krav til søksmålgjenstanden. Det er sikker rett at miljøorganisasjoner har søksmålskompetanse innenfor deres interesseområde, jf. tvL. § 1-4 første ledd, så lenge det dreier seg om et «rettskrav», jf. tvL. § 1-3 første ledd. Spørsmålet her er om manglende utredning av en lov etter GrL. § 112 andre ledd kan brukes som rettsgrunnlag for en påstand om at loven er ugyldig.

Det følger av forarbeidene at regelen om «rettskrav» er en rettslig standard som er ment å utvikles gjennom rettspraksis.<sup>202</sup> Etter fast praksis kan en påstand om at *enkeltvedtak* er ugyldig være et «rettskrav». Dette gjelder derimot ikke nødvendigvis for *lover*. Utgangspunktet, slik det er utviklet i rettspraksis, er at domstolenes prøving av lovers grunnlovsmessighet skal være konkret etterhåndskontroll. Dette er understreket i forarbeidene til tvL.: «domstolene skal løse konkrete tvister basert på et foreliggende faktum og gjeldende rett». Forarbeidene åpner samtidig for at *forskrifter* kan kjennes ugyldige.<sup>203</sup> Utgangspunktet gjelder altså ikke ubetinget. Flere av argumentene for å åpne for å prøve forskrifters gyldighet (eks. behov for rettsavklaring av prinsipielle spørsmål, unngå uheldige former for legalitetsprøving) kan overføres til lovgivning. Det er likevel andre mothensyn, særlig demokratihensyn, som gjør seg gjeldende for prøving av gyldigheten av lovgivning. Forarbeidene fra grunnlovsfestingen av prøvingsretten i § 89 i 2015 presiserer at prøvingen av lovers grunnlovsmessighet skal være konkret.<sup>204</sup> Backer støtter det tradisjonelle standpunktet om at domstolen ikke kan overprøve Stortingets vedtak.<sup>205</sup> Skoghøy åpner derimot for en utvikling av dette synspunktet, og viser til at tvisteloven skulle innebære en oppmyking av hva som kan utgjøre et «rettskrav». Han viser til at domstolene ikke bare skal «avgjøre konkrete rettstvister [sic], men også avklare og utvikle retten».<sup>206</sup> Selv om det kanskje kan skje en utvikling i rettskravstandarden over tid, er det ikke rom for domstolene til å kjenne en lov ugyldig på generelt grunnlag. Spørsmålet må prøves i en konkret sak, eks. et vedtak etter loven.

En annen mulighet vil være å legge ned påstand om at loven har blitt til på en rettsstridig måte. Tradisjonelt sett har dette ikke vært akseptert i norsk rett. Utgangspunktet har vært at man bare kan kreve dom for en rettsfølge, ikke vilkårene for en rettsfølge.<sup>207</sup> Det er heller ikke åpenbart hva som vil være rettsfølgene av en eventuell dom om rettsstrid. Rettspraksis ser derimot ut til å akseptere noen fastsettelsessøksmål uten klare rettsfølger. Høyesterett har i nyere praksis åpnet for en viss adgang til å få fastsettelsesdom for krenkelse av rettigheter

---

<sup>202</sup> Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 142.

<sup>203</sup> Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 142.

<sup>204</sup> Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 78, Innst. 263 S (2014–2015) s. 5 og 11-12.

<sup>205</sup> Backer (2015) s. 210-212.

<sup>206</sup> Skoghøy (2006) s. 419. Han forankrer dette i forarbeidene.

<sup>207</sup> Skoghøy (2017) s. 403.



etter menneskerettskonvensjoner som stiller krav til effektivt rettsmiddel.<sup>208</sup> Høyesterett har foreløpig ikke tatt stilling til hvorvidt man kan anlegge fastsettelsessøksmål med påstand om brudd på rettighetsbestemmelser i Grunnloven som ikke stammer fra internasjonale konvensjoner.<sup>209</sup> Grl. § 112 er likefult en rettighetsbestemmelse, og etter min mening bør det ikke være store forskjeller bare fordi § 112 ikke er inspirert av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Dette forsterkes når man leser § 112 sammenholdt med Århuskonvensjonen art. 9(3), som gir borgerne en rett til adgang til rettsmidler i saker som handler om «provisions of [...] national law relating to the environment», og art. 9(4) som slår fast at adgangen må gi «adequate and effective remedies». Her stilles det jo nettopp et krav om effektivt rettsmiddel, og saker om brudd på utredningsplikten i § 112 er omfattet av art. 9(3). Art. 9(3) gjelder likevel bare så langt det er i tråd med kriterier i nasjonal rett. Miljøhensyn taler uansett for at tvl. § 1-3 må tolkes i lys av disse forpliktelsene i Århuskonvensjonen.

Det er også andre utfordringer ved en påstand om rettsstrid. For det første kan man spørre seg om det virkelig skal være domstolenes oppgave å kjenne en lov ugyldig som følge av manglende utredning. Lovgivning er Stortingets oppgave, og det er i utgangspunktet Stortinget som bestemmer om en lov er tilstrekkelig utredet. Det kan derfor argumenteres for at spørsmålet ikke er egnet til rettslig overprøving. Samtidig er Grl. § 112 en rettighetsbestemmelse. Dermed skal være noe mer enn pene ord, må det i siste instans være mulighet for domstolskontroll.

## 5.10 Oppsummering og veien videre

I den rettsdogmatiske analysen i kapittel 5 har jeg vist at Grl. § 112 andre ledd innebærer en plikt til å utrede miljøkonsekvensene av lovforslag. Utredningsplikten aktiveres når lovforslaget vil kunne medføre konsekvenser for naturens «produksjonsevne og mangfold» eller miljøets evne til å sikre menneskenes helse. Dette beror på en vurdering av risikoen for miljøskade, som er et produkt av forslagets skadeomfang og sannsynligheten for at det vil inntreffe. Selv om Stortinget har det overordnede ansvaret for at lovgivningen som vedtas i Norge er tilstrekkelig utredet, vil det være regjeringen som har plikt til å utrede miljøkonsekvensene av de lovforslagene de selv legger frem for Stortinget. Omfanget av utredningsplikten vil være proporsjonal med den risikoen for miljøskade som lovforslaget innebærer. Det er likevel noen ting som må være en del av utredningen. De langsiktige miljøkonsekvensene må gjøres kjent. Sumvirkningene av den aktiviteten som loven foreslår må også utredes. Utredningen må senest foreligge samtidig som lovproposisjonen. De fleste inngrep i naturen skjer etter en flertrinnsprosess, gjerne fra lov til enkeltvedtak. Der avgjørelsesprosessen skjer på ulike sta-

---

<sup>208</sup> Se eks. HR-2011-2325-A, HR-2012-2399-P og HR-2015-206-A.

<sup>209</sup> Skoghøy (2017) s. 406.

dier, må utredningen innrette seg etter dette og gi tilpasset informasjon på de ulike trinnene. Dersom det foreligger brudd på utredningsplikten, er dette en feil som under visse omstendigheter kan lede til ugyldighet – terskelen må imidlertid være svært høy. En slik påstand må prøves i en konkret sak, og det vil nok være prosessuelle utfordringer i å få en slik sak for retten.

I den neste delen av oppgaven vil jeg beskrive hvordan utredning av miljøkonsekvenser av lovgivning foregår i praksis. Redegjør lovforslagene for de langsiktige miljøkonsekvensene, slik at Stortinget kan fremme en bærekraftig utvikling og borgerne kan ivareta sine miljørettigheter?

## Del III: Utredning av langsiktige miljøkonsekvenser i praksis – empirisk del

### 6 Utredning av langsiktige miljøkonsekvenser i praksis

#### 6.1 Innledning og mer om metoden

I denne delen er målet å studere hvordan utredning av langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning skjer i praksis. Som pekt på i pkt. 3.2 er det norske lovgivningssystemet vertikalt, og det legger opp til at konsekvensutredninger hovedsakelig skjer nærmere de konkrete enkeltavgjørelsene. I denne delen vil jeg derfor gjennomgå utredningene i hele hierarkiet av reguleringer, fra lov gjennom forskrift til enkeltvedtak. Slik vil jeg prøve å gi et mer helhetlig bilde av hvordan konsekvensutredninger av reguleringer foregår i praksis. Jeg vil forsøke å beskrive og systematisere hvordan utredning av langsiktige miljøkonsekvenser foregår på de ulike nivåene. Jeg har beskrevet fremgangsmåten mer inngående i pkt. 2.2.

For å understreke at det er snakk om ulike typer utredninger på ulike reguleringsnivåer, vil jeg presentere funnene i tråd med den vertikale strukturen: Først lovvedtak, etterfulgt av vedtakelse av forskrift og endelig enkeltvedtak.<sup>210</sup> På den måten vil jeg forsøke å belyse spørsmålet som ble reist i kap. 2: *Hvilken informasjon må foreligge på hvilket nivå?* I gjennomgangen vil jeg ta utgangspunkt i kategoriene presentert i pkt. 2.1.3: Langsiktige miljøhensyn brukt som et overordnet mål eller hensyn, langsiktige miljøhensyn som en del av en situasjons-/problembeskrivelse, langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne tiltak, vurderinger av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag, vurderinger av sumvirkninger og implisitt langsiktige miljøvurderinger. Kategoriene er markert i kursiv for å lette lesingen. For bedre flyt har jeg begrenset antallet sitater og henvisninger til dokumentene i teksten. Dette er heller gjort i fotnoter.

Før jeg begynte å lese gjennom materialet, gikk jeg inn i prosjektet med en hypotese om at mye av utredningen av miljøkonsekvenser skjer nærmere enkeltvedtakene.<sup>211</sup> Av praktiske årsaker forventet jeg at detaljnivået i utredningene ville bli større nærmere enkeltvedtak. Dette er naturlig både fordi det er enklere å utrede konsekvensene av klart avgrensede prosjekter, og fordi konsekvensutredningsregelverket legger opp til dette. Jeg forventet å se lite systematiske utredninger av langsiktige miljøkonsekvenser, spesielt på lovnivå. Jeg ventet også at langsik-

---

<sup>210</sup> Når man vedtar ny regulering, skjer det ikke nødvendigvis i denne rekkefølgen. Det gjøres endringer på de ulike nivåene i regelhierarkiet hele tiden – det er et samspill. Når man vedtar en ny lov, er det f.eks. et viktig spørsmål om man skal beholde det eksisterende forskriftsverket.

<sup>211</sup> Se også Nordrum (2019) s. 56.

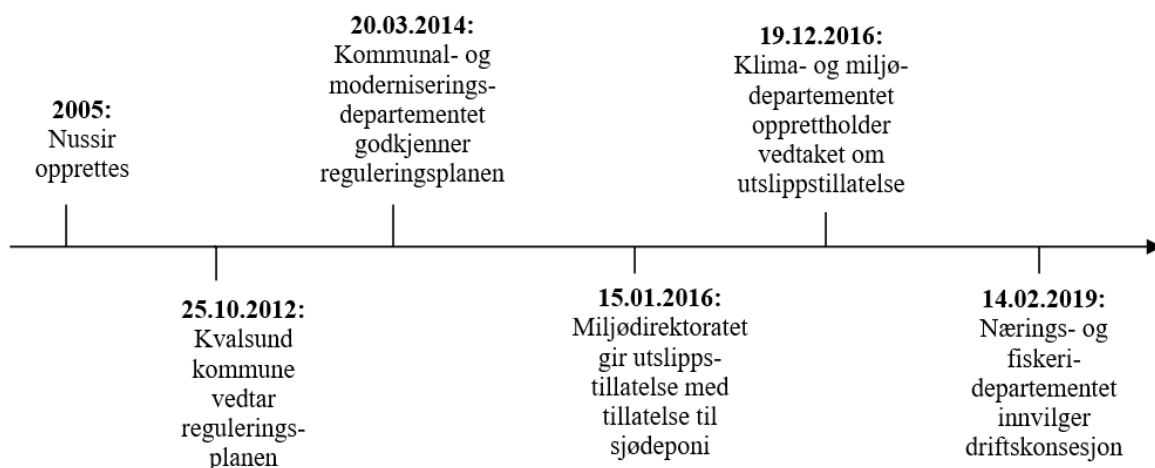
tige miljøhensyn ofte ville bli nevnt som et overordnet mål eller hensyn. Jeg gikk ut ifra at Grl. § 112 i liten eller ingen grad ville bli brukt som rettsgrunnlag for utredningsplikten, og forventet i liten grad å finne systematiske utredninger eller drøftelser av sumvirkninger.

## 6.2 Case: Gruvedrift med sjødeponi i Repparfjorden

### 6.2.1 Kort om saken

Gruveselskapet Nussir ASA ønsker å utvinne kobber fra fjellene Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune i Finnmark. Selskapet ønsker å deponere avgangen fra gruvedriften (restproduktet som blir igjen etter at de verdifulle mineralene er utskilt) i et sjødeponi i Repparfjorden. Avgangen vil inneholde rester av tungmetaller og kjemikalier. Repparfjorden er beskyttet som en nasjonal laksefjord, og Repparfjordelva, som renner ut i fjorden, er en nasjonal lakseelv.<sup>212</sup>

Kvalsund kommune vedtok *reguleringsplan* etter plan- og bygningsloven 25. oktober 2012. På grunn av innsigelser fra bla. Sametinget ble planen oversendt til departementet for behandling, jf. pbl. § 12-13 andre ledd. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vedtok planen 20. mars 2014. Nussir søkte om *utslippstillatelse* etter forurensningsloven, inkludert tillatelse til sjødeponi, den 17. oktober 2011. Miljødirektoratet ga utslippstillatelse 15. januar 2016. Klima- og miljødepartementet stadfestet vedtaket etter klage den 19. desember 2016. Søknaden om *driftskonsesjon* etter mineralloven ble levert til Direktoratet for mineralforvaltning 6. mai 2016. Siden Sametinget gikk imot søknaden, ble saken overført til Næringsdepartementet for behandling, jf. mineralloven § 43 fjerde ledd, jf. § 17 femte ledd. Departementet innvilget søknaden 14. februar 2019. Saken om driftskonsesjon er klaget til Kongen i Statsråd, og er ikke endelig avgjort.



**Fig. 1:** Tidslinje over vedtakene i casen

<sup>212</sup> Avsnittet er basert på utslippstillatelsen, Klima- og miljødirektoratet (2016).

## 6.2.2 Reguleringsplan

### 6.2.2.1 Lov

I arbeidet med plan- og bygningsloven er det tydelig at bærekraftig utvikling var et viktig tema i lovarbeidet fra starten av. Planlovutvalget, som leverte NOU 2001: 7 og NOU 2003: 14, beskriver mandatet sitt slik: «Et hovedspørsmål (...) er hvordan en gjennom planlegging etter loven kan fremme en bærekraftig utvikling».<sup>213</sup> Det er også understreket at store miljøkonsekvenser av forslaget skal omtales.<sup>214</sup> Bærekraftig utvikling er et langsiktig konsept. Med dette utgangspunktet er det naturlig å forvente at langsiktige miljøvurderinger og -konsekvenser vil være en viktig del av utredningen.

Planlovutvalgets første utredning, **NOU 2001: 7**, bærer preg av å danne underlaget for det videre lovarbeidet: Problembeskrivelser, utviklinger i samfunnet og utgreiing av viktige hensyn og prinsipielle spørsmål står sentralt. Det er derimot lite konkrete forslag til lovens utforming, og tilsvarende lite utredning av konsekvenser. *Langsiktige miljøhensyn brukt som et overordnet mål eller hensyn* utgjør den største av kategoriene.<sup>215</sup> Også *langsiktige miljøhensyn som en del av en situasjons-/problembeskrivelse* er fremtredende i denne utredningen, bl.a. som del av diskusjoner om samfunnsutvikling og forholdet til andre sektorer.<sup>216</sup> Det er naturlig at disse kategoriene får mye plass tidlig i lovarbeidet, særlig fordi bærekraftig utvikling sto sentralt i mandatet. Siden utvalget i mindre grad fremmer konkrete tiltak i den første utredningen, er det ikke mange utsagn i kategorien *langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne tiltak*, men flere av de forslagene utvalget tegner opp er begrunnet i hensynet til å ivareta miljøet for fremtidige generasjoner.<sup>217</sup>

De vurderinger av *langsiktige miljøkonsekvenser av forslag* som finnes er ofte vage og på et overordnet nivå.<sup>218</sup> I en drøftelse av virkningene av noen av forslagene understreker utvalget utfordringen med å konsekvensutrede lovgivning:

---

<sup>213</sup> NOU 2001: 7 s. 11, se også NOU 2003: 14 s. 38.

<sup>214</sup> NOU 2001: 7 s. 15 og NOU 2003: 14 s. 39.

<sup>215</sup> Se eksempelvis s. 249: «Arealer og andre naturressurser må forvaltes ut fra et langsiktig perspektiv. En god arealplanlegging er nødvendig for å forebygge miljøproblemer som det kan vise seg å bli svært kostbart å fjerne eller reparere på et senere tidspunkt». Se også s. 16, 55, 146 og 183.

<sup>216</sup> Utvalget nevner særlig global oppvarming og tap av biologisk mangfold, men også andre utfordringer, se eksempelvis punkt 4.2 og s. 54-55.

<sup>217</sup> Utvalget ser for eksempel på ulike muligheter for å sikre langsiktig vern av natur og jordressurser gjennom rikspolitiske retningslinjer og ulike former for langsiktig binding ved særskilt vedtak (se eksempelvis NOU 2001: 7 s. 82, 116, 126 og 170).

<sup>218</sup> Utvalget oppsummerer virkningen av forslagene slik (NOU 2001: 7 s. 250): «Forslagene vil i sum, og når en ser forventet virkning av dem over tid, kunne ha klare positive miljømessige konsekvenser når det gjelder

«Det er naturligvis meget vanskelig å kvantifisere virkningene av disse endringsforslagene, men utvalget legger til grunn at loven i større grad enn til nå vil kunne være et egnet virkemiddel til å gjennomføre de miljømålsetninger det til enhver tid er politisk enighet om».<sup>219</sup>

Selv om uttrykket «sumvirkninger» ikke er brukt i den første NOUen, er det noen utsagn i kategorien  *vurderinger av sumvirkninger*. Dette er ikke konsekvensvurderinger, men sumvirkninger er trukket frem som et viktig hensyn eller vurderingstema.<sup>220</sup> Det er få «implisitte langsiktige miljøvurderinger».<sup>221</sup>

I planlovutvalgets andre utredning, **NOU 2003: 14**, er det flere konkrete lovforslag. *Langsiktige miljøhensyn brukt som et overordnet mål eller hensyn* er fortsatt en tydelig kategori.<sup>222</sup> Det er derimot mindre *situasjons-/problembeskrivelser*, som er naturlig siden dette var viet stor plass i den første utredningen.<sup>223</sup> *Langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne forslag* er en større kategori, og det er tydelig at utvalget har hatt bærekraftig utvikling for øye under arbeidet.<sup>224</sup>

Selv om det er flere forslag i denne NOUen, er det ikke så mye *vurdering av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag*.<sup>225</sup> *Sumvirkninger* er behandlet omtrent som i den første NOUen, men i mindre grad.<sup>226</sup> Til gjengjeld er det derimot mange utsagn om *implisitte langsiktige miljøvurderinger*. Dette gjelder til en viss grad langsiktige perspektiver som ikke direkte om-

---

areal- og ressursvern, forurensing, fysiske miljøkvaliteter og godt nærmiljø, estetikk med mer». Se også s. 191.

<sup>219</sup> NOU 2001: 7 s. 250.

<sup>220</sup> Se eks NOU 2001: 7 s. 54: «En rekke av de saker som behandles etter plan- og bygningsloven vil, i samvirke med andre beslutninger, bidra til å forme framtidens samfunn. Selv tilsynelatende ubetydelige lokale handlinger kan i sum gi vesentlige endringer i Norge og i vår del av verden. Loven vil derfor være et av mange virkemidler i arbeidet for å skape et mer funksjonsdyktig og rettferdig samfunn, og den må vurderes i et slikt lys. Spesielt miljøpolitikken, forstått som et globalt ansvar for kommende generasjoner, vil i framtiden stille store krav til utforming av samfunnslivet på alle nivåer», se også s. 218.

<sup>221</sup> NOU 2001: 7 s. 22 og 120.

<sup>222</sup> NOU 2003: 1: Bærekraftig utvikling er nevnt som den første verdien som utvalget har lagt til grunn for arbeidet, og det uttales at «[plan]systemet er kanskje samfunnets viktigste virkemiddel for å [...] vareta langsiktige miljøhensyn og andre allmenne interesser» (s. 35). Se også s. 38 og 156.

<sup>223</sup> Se likevel NOU 2003: 14 s. 154.

<sup>224</sup> NOU 2003: 14: Eks. diskusjon om formålsbestemmelsen (s. 60) og lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel (s. 68 og 101). Se også oppstillingen av tiltak som skal ivareta hensynet til bærekraftig utvikling på s. 228.

<sup>225</sup> Se likevel NOU 2003: 14 s. 211 om forslag for å styrke naturvernet: «I sum bør disse forslagene gi nye og vesentlig bedre muligheter til å vareta naturvernens hensyn, landskaphensyn og hensyn til biologisk mangfold på en nyansert og effektiv måte gjennom planleggingen enn i dag». Se også s. 68.

<sup>226</sup> NOU 2003: 14 s. 194 og 211.

handler miljø,<sup>227</sup> men først og fremst er det i denne NOUen mange miljøkonsekvensvurderinger som ikke har et direkte langsiktig perspektiv.<sup>228</sup> Dette kan være et tegn på at selv om det er oppmerksomhet rundt å vurdere miljøkonsekvenser, er det ikke nødvendigvis langsiktige perspektiver i disse vurderingene.

Pbl. er en prosesslov - lovens ivaretagelse av miljøhensyn må derfor vurderes på en annen måte enn gjennom oppfyllelse av materielle mål. Dette påvirker også konsekvensvurderingene i NOUen ved at de retter seg mer mot form og prosess enn resultat. Utvalget viser til en eksternt utredning det har bestilt om de økonomiske, administrative og miljømessige konsekvensene av lovforslaget. En slik utredning er unik i det utvalget jeg har sett på.<sup>229</sup> Den eksterne utredningen har vurdert virkningene av loven i lys av at det er en prosesslov, og understreker at det «[f]ortsatt [er] politiske prioriteringer som vil avgjøre om miljøhensyn blir ivaretatt eller ikke».<sup>230</sup> Lovens miljøkonsekvenser må vurderes ut ifra «i hvilken grad de foreslåtte endringene bidrar til at målet om bærekraftig utvikling skal stå sentralt ved anvendelse av plan- og bygningsloven».<sup>231</sup> Konklusjonen er at loven sikrer integrasjon av miljøhensyn i prosesser, medvirkning og dokumentasjon av miljøkonsekvenser, men at den ikke har like god måloppnåelse når det gjelder å «sikre at den nasjonale miljøpolitikken ivaretas i planleggingen i kommuner og fylker».<sup>232</sup> Selv om miljøkonsekvensene er ganske kort beskrevet i utredningen, er det positivt at det er foretatt en systematisk utredning av konsekvensene av lovforslaget.

I begge NOUene er det langsiktige miljøperspektivet understreket både implisitt gjennom henvisninger til bærekraftig utvikling,<sup>233</sup> og mer direkte. Et viktig spørsmål er derimot om dette perspektivet er fulgt opp i det videre lovgivningsarbeidet, og ikke minst i etterfølgende utarbeidelse av forskrift og vedtak. «Bærekraftig utvikling» kan fort bære preg av å bli honnørord dersom det ikke er fulgt opp senere i prosessen, og i etterfølgende arbeid med forskrifter og enkeltsaker.

---

<sup>227</sup> Eks. NOU 2003: 14 s. 98: «I § 9-3 gis det bestemmelser om at samfunnsdelen [av kommuneplanen] bør inneholde en vurdering av de langsiktige utviklingstrekkene i kommunen, i form av en langsiktig arealstrategi. Her kan sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk drøftes i et lengre tidsperspektiv, for eksempel 30 år eller mer».

<sup>228</sup> Se eks. NOU 2003: 14 s. 85-86.

<sup>229</sup> Planlovutvalget selv «har inntrykk av at en slik uavhengig vurdering undervegs i arbeidet ikke er vanlig, men våre erfaringer er gode» (NOU 2003: 14 s. 225).

<sup>230</sup> Asplan Viak (2002) s. 5.

<sup>231</sup> Asplan Viak (2002) s. 20.

<sup>232</sup> Asplan Viak (2002) s. 20. Det er uklart for meg hvordan planlovutvalget har forholdt seg til sistnevnte vurdering, og evt. forsøkt å bedre måloppnåelsen på dette punktet i det endelige forslaget. Det er interessant at evalueringsprosjektet EVAPLAN 2008, som studerte om plandelen i pbl. har fungert etter intensjonene, fant at loven «ikke i tilstrekkelig grad sikrer klimahensyn og naturmangfold i lokale planpraksiser» (Hanssen og Aarsæther (2018) s. 5-6).

<sup>233</sup> Et ordsøk på «bærekraftig utvikling» gir 43 treff i NOU 2001: 7 og 49 i NOU 2003: 14.

I proposisjonen, **Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)**, er langsiktige miljøhensyn fortsatt brukt som et *overordnet mål eller hensyn* i stor grad.<sup>234</sup> Ofte vises det til planlovutvalgets redegjørelser. Det er også noen utsagn i kategorien *situasjons-/problembeskrivelser*, der både klimaproblemet og bevaring av biologisk mangfold trekkes frem.<sup>235</sup> *Langsiktige miljøhensyn bruk til å begrunne tiltak* er fortsatt en ganske stor kategori, selv om flesteparten av de forslagene som fremmes kommer fra utvalget.<sup>236</sup> Så vidt jeg kan se er ingen av departementets egne forslag begrunnet i langsiktige miljøhensyn.

*Vurderinger av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag* er heller ikke her en fremtredende kategori.<sup>237</sup> I de spesielle merknadene sies det derimot noe om tolkingen av bestemmelsene som også kan leses som konsekvensvurderinger. I beskrivelsen av hvordan loven kan forstås og anvendes av kommunene, beskriver departementet implisitt hvilke langsiktige miljøkonsekvenser loven *kan få*.<sup>238</sup> Utfordringen med å utrede konsekvenser av en prosessuell lov, er at de faktiske virkningene vil avhenge av innholdet i vedtakene som fattes etter den. Det kan likevel sies at lovforslaget gir flere *muligheter* til å bruke pbl. på en måte som får positive langsiktige miljøkonsekvenser, og disse konsekvensene er i alle fall til en viss grad vurdert i lovarbeidet. I avsnitt 7.8 om konsekvenser for miljø, samfunn og allmenne interesser påpeker departementet at «Lovforslaget inneholder flere endringer som kan ha positive konsekvenser for viktige miljø og samfunnshensyn. Dette er knyttet til konkrete krav i loven, herunder krav om konkrete planvurderinger, og til virkemidler loven åpner for».<sup>239</sup> Selv om sitatet ikke har et langsiktig perspektiv illustrerer det utfordringene ved å utrede virkningene av

---

<sup>234</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 61: «Departementet er enig med utvalgene i at loven skal være et grunnlag for å fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner» og videre. Se også s. 7 og 122.

<sup>235</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 25-28, eks: «Plan- og bygningsloven er et av de mest langsiktige virkemidlene til å påvirke utslipp av klimagasser i Norge i dag. Gjennom sin arealplanlegging har kommunen mulighet til å påvirke utslipp av klimagasser, særlig fra transport og stasjonær energibruk».

<sup>236</sup> Eks. adgang til å gi deler av kommuneplanens arealdel lengre binding ved særskilt vedtak, Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 127.

<sup>237</sup> Men se eks. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 152.

<sup>238</sup> Se eks. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 180 i omtalen av foreslått § 3-1: «Bokstav g referer til planlegging som et viktig virkemiddel for å ta hensyn til og motvirke klimaendringer. Kommunene må sikre at innbyggerne blir ivaretatt ved ekstremværhendelser. Det skjer gjennom sårbarhetsanalyser og utvikling av beredskapsplaner, og nye arealplaner som sikrer at utsatte områder ikke blir tilrettelagt for utbygging. I tillegg må det tas hensyn til konsekvenser av havstigning. Kommunene kan utvikle klima- og energiplaner som viser hvilket mulighetsrom kommunen har til å redusere utslipp av klimagasser. Kommunale utslipp knytter seg til transport, deponi, landbruk, industri og bygg. Transportarbeidet kan minimaliseres og vris over til kollektivtransport, gange og sykling ved tilrettelegging gjennom god arealplanlegging. I tilknytning til arealplanleggingen kan kommunene lage bestemmelser tilknyttet energibruk i bygg som bidrar til å få ned energibruken og å utnytte fornybare energikilder». Se også s. 175, 179, 196 og 235.

<sup>239</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 257. Her er det også en liste over tiltak som skal fremme miljøhensyn.



lovgivning. *Sumvirkninger* er ikke utredet, men er påpekt som et viktig hensyn et par ganger i proposisjonen.<sup>240</sup> Det er svært lite *implisitte langsiktige miljøvurderinger* i proposisjonen.<sup>241</sup>

I planlovprosessen ble det avholdt to **høringer**, både av utvalget og av departementet. I begge høringsrundene ble viktigheten av bærekraftig utvikling og langsiktige og allmenne interesser understreket.<sup>242</sup> Særlig var det et stort flertall for å ta inn bærekraftig utvikling i formålsbestemmelsen.<sup>243</sup>

I **Innst. O. nr. 57 (2007–2008)** er store deler av innstillingen oppsummering av proposisjonen. I komiteens merknader er det ikke spesielt mange langsiktige miljøvurderinger, selv om det påpekes som et overordnet hensyn.<sup>244</sup> Når komiteens mindretall foreslår endringer, kan jeg ikke se at dette er utredet på noe vis, og fraksjonene redegjør heller ikke for langsiktige miljøkonsekvenser av egne forslag. Dette gjøres selv ikke når komiteen går imot regjeringens forslag om å gi deler av kommuneplanens arealdel lengre bindende virkning,<sup>245</sup> selv om dette var et av de sentrale virkemidlene for å ivareta langsiktige miljøhensyn.<sup>246</sup>

#### 6.2.2.2 Forskrift

I forbindelse med reguleringssaken har jeg sett på KU-forskriften. I høringsnotatet fra 2004 er det svært lite eller ingen *vurderinger av langsiktige miljøkonsekvenser*, og disse er i så fall kun *implisitte*.<sup>247</sup> Heller ikke i høringsnotatet fra 2009 er langsiktige miljøkonsekvenser nevnt. Det forekommer noen vurderinger av miljøkonsekvenser av forslaget, men disse har ikke et langsiktig perspektiv.<sup>248</sup> «Bærekraftig utvikling» er ikke nevnt i noen av høringsnotatene, og

---

<sup>240</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 5: «Det er summen av enkelthandlinger i dag som former samfunnet på lengre sikt. [...] Naturområder og kulturminner forsvinner og det biologiske mangfoldet reduseres som resultat av behov for råstoff og utbyggingsareal. Summen av enkeltbeslutninger påvirker også den globale utviklingen av økonomi, klima og miljø. Plan- og bygningsloven skal være et virkemiddel for å legge rammer for hvordan summen av enkeltbeslutninger skal påvirke omgivelsene og samfunnet i et lengre perspektiv». Se også s. 28-29 om bevaring av biologisk mangfold.

<sup>241</sup> Se likevel Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 253.

<sup>242</sup> NOU 2003: 14 s. 72, Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 117.

<sup>243</sup> NOU 2003: 14 s. 42, Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 54.

<sup>244</sup> Innst. O. nr. 57 (2007–2008) s. 11, 12, 13. «Bærekraftig utvikling» er nevnt seks ganger i komiteens merknader.

<sup>245</sup> Innst. O. nr. 57 (2007–2008) s. 27.

<sup>246</sup> NOU 2001: 7 s. 19.

<sup>247</sup> Miljøverndepartementet (2004).

<sup>248</sup> Miljøverndepartementet (2009b) s. 11: «[§ 5 tredje ledd] sikrer transparens og gjør det mulig å etterspore om det faktisk har vært gjort en vurdering av om planen eller tiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Se også s. 22: «Totalt anslås det at 25 til 28 nye saker vil komme inn under forskriftens § 3. Disse skal vurderes i forhold til forskriftens § 4 for å avklare om det skal gjennomføres konsekvensutredning. For miljø og samfunn vil det være positivt at forslagsstiller og ansvarlig myndighet må forholde seg til kriteriene

*sumvirkninger* er heller ikke drøftet. I høringsuttalelsene er det mer oppmerksomhet rundt miljø, og noen nevner langsiktige konsepter som biologisk mangfold,<sup>249</sup> klima,<sup>250</sup> og bærekraftig utvikling.<sup>251</sup> Det kommer også mer eller mindre konkrete endringsforslag til hvordan disse hensynene bedre kan ivaretas.

### 6.2.2.3 *Enkeltvedtak*

Kvalsund kommune vedtok detaljreguleringsplan for området 25.10.2012. Tiltaket ble konsekvensutredet i tråd med regler om dette. **Konsekvensutredningens** sluttrapport er et sammendrag av alle delrapportene. I tillegg til sluttrapporten har jeg sett på de delrapportene som omhandler konsekvenser for miljø. Se vedlegg 1 for fullstendig oversikt over disse. I det følgende kommer jeg til å behandle sluttrapporten og delrapportene samlet, siden det er flere likhetstrekk mellom måten langsiktige miljøvurderinger er behandlet på. Jeg vil likevel trekke frem det som skiller dem fra hverandre der det er hensiktsmessig. Innledningsvis vil jeg også påpeke at de aller fleste konsekvensvurderingene begrenser seg til driftsperioden. Denne er definert av tiltakshaver som 15-20 år,<sup>252</sup> og disse vurderingene faller derfor utenfor min definisjon av «langsiktige miljøkonsekvenser», som er omtrent 30 år eller mer. Tiltakshaver mener derimot selv at det er «sannsynlig at driftsperioden blir forlenget ut over dette basert på videre malmløstning».<sup>253</sup> Likevel er ikke dette tatt med i konsekvensutredningen. Dette langsiktige perspektivet er derfor ikke utredet.

*Langsiktige miljøhensyn brukt som et overordnet mål eller hensyn* er kun nevnt én gang i alle utredningene.<sup>254</sup> Det er naturlig at denne kategorien mer eller mindre utgår i en konsekvensutredning. Konsekvensutredninger er mer konkrete, og inneholder lite visjoner og politiske målsetninger. Kategorien *langsiktige miljøhensyn som en del av en situasjons-/problem-beskrivelse* er også liten.<sup>255</sup> Det kan ha å gjøre med at jeg kun har sett på de delutredningene som vurderer miljøkonsekvenser av tiltaket, og dermed ikke har gjennomgått grunnlagsundersøkelsene. I sluttrapporten er det derimot enkelte situasjonsbeskrivelser, som omhandler truede arter.<sup>256</sup> Det er flere utsagn i kategorien *langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne tiltak,*

---

i forskriftens § 4 og eventuelt søke å finne løsninger/lokaliteter som gjør at man ikke kommer i konflikt med disse kriteriene».

<sup>249</sup> Naturvernforbundet Sogn og Fjordane (2009) s. 3.

<sup>250</sup> Nordland Fylkeskommune (2009) vedlegg s. 1.

<sup>251</sup> Boligprodusentenes forening (2009) s. 2.

<sup>252</sup> Se Didriksen s. 39.

<sup>253</sup> Didriksen (2011) s. 39.

<sup>254</sup> Urke (2011) s. 16.

<sup>255</sup> Utenom sluttrapporten er det kun omtalt i Bonden (2011) s. 3.

<sup>256</sup> Didriksen (2011) s. 81 og 84.

og nesten alle disse er forslag til avbøtende tiltak.<sup>257</sup> I de delutredningene som omhandler landdeponi og anadrom laksefisk er denne kategorien fraværende.<sup>258</sup>

Som nevnt er de fleste konsekvensvurderingene begrenset til driftsfasen. Det er derfor ikke mye *vurderinger av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag*. Jeg vil fremheve to eksempler. Det første er konsekvensene av et landdeponi, som er omtalt både i sluttrapporten og egen delrapport.<sup>259</sup> Selv om det understrekes at «[n]år en anlegger et slikt deponi, må en godta at deponiet vil ligge der for alltid»,<sup>260</sup> er ikke de langsiktige konsekvensene *etter* driftsperioden utredet i det hele tatt: «Forsøkene som er gjort gir ikke grunnlag for å lage en prognose for hvilken tilstand som vil utvikle seg etter at deponering har opphørt. Vi vet at metalltransporten vil bli liten, men det er ikke mulig å kvantifisere den nærmere vha [sic] de opplysningene som foreligger».<sup>261</sup> Dette er et spesielt eksempel, siden tiltakshaver har gjort det klart at landdeponi ikke er et realistisk alternativ på grunn av de økonomiske kostnadene.<sup>262</sup> Det er likevel et tydelig eksempel på at konsekvensvurderingene først og fremst er begrenset til driftsfasen.

Et annet eksempel gjelder effektene på biologisk mangfold. I delrapporten om konsekvenser for det marine miljøet er modelleringen kun foretatt for driftsperioden på 20 år.<sup>263</sup> Den samme delrapporten slår fast at avgangen og det høye innholdet av tungmetaller vil føre til at bunnlivet i deponiområdet vil bli «så å si totalt utslått» i driftsperioden.<sup>264</sup> Det vil ta omtrent ti år etter avsluttet drift før bunnlivet vil begynne å komme tilbake, og på grunn av endrede bunnforhold vil det nye bunnlivet være annerledes enn de eksisterende artene.<sup>265</sup> De langsiktige konsekvensene av sjødeponiet ser derfor ut til å være godt utredet når det gjelder livet på fjordbunnen. Konsekvensene for annet liv i fjorden er derimot ikke like godt utredet på lang sikt. I delutredningen som gjelder anadrom laksefisk er det nesten ingen langsiktige miljøvurderinger. Dette er mye fordi de fleste vurderingene konkluderer med at det vil være «liten negativ effekt» el., og da vil det heller ikke være noen langsiktige konsekvenser.<sup>266</sup> I drøftel-

---

<sup>257</sup> Se Didriksen (2011) s. 65, 90, 102 og 109, Frilund (2011) s. 116, 117, 118 og 119 og Christensen (2011) s. 104, 146 og 161.

<sup>258</sup> Iversen (2011) og Urke (2011).

<sup>259</sup> Didriksen (2011) og Iversen (2011).

<sup>260</sup> Didriksen (2011) s. 64.

<sup>261</sup> Didriksen (2011) s. 65 og 81, se også Iversen (2011) s. 14. Det er derimot noen vurderinger av langsiktige konsekvenser, se eks. Didriksen s. 65 og 90, og Iversen s. 7.

<sup>262</sup> Iversen (2011) s. 7.

<sup>263</sup> Christensen (2011) s. 14. I flere av tabellene som gir oversikt over konsekvensene av tiltaket er tidsrammen begrenset til 20 eller 15-25 år, se eks. tabell 1 s. 15, tabell 15 s. 107.

<sup>264</sup> Christensen (2011) s. 142 og 146.

<sup>265</sup> Christensen (2011) s. 142 og 146.

<sup>266</sup> Se eks. Urke s. 61 og 63.

sen av konsekvensene av et uhell står det likevel nesten ingenting om hvor langvarige eventuelle skadevirkninger vil være.<sup>267</sup> Dette er kritisert i høringsinnspillene fra Fylkesmannen i Finnmark og Mattilsynet.<sup>268</sup>

Det er nesten ingen *vurderinger av sumvirkninger* i konsekvensutredningen. Dette er naturlig, ettersom dette er en type langsiktige virkninger som først og fremst bør utredes ovenfra.<sup>269</sup> Det er derimot nevnt én gang: «Snøuglelokaliteter berøres ikke av dette prosjektet, men vil kunne være sårbare for sumvirkninger av dette og eventuelle andre prosjekter som måtte iverksettes i fjellområdet [...]. Slike sumvirkninger bør derfor belyses i eventuelt andre prosjekter dersom det blir aktuelt».<sup>270</sup> Sumvirkningene er ikke utredet (ansvaret er heller skjøvet over på fremtidige tiltakshavere), kun påpekt. Prosjektet er ellers vurdert isolert, og ikke sett i sammenheng med lignende prosjekter eller andre tiltak som påvirker samme (type) resipient. Konsekvensutredningen er altså oppmerksom på fremtidig aktivitet som kan gi en samlet belastning, men overser eksisterende aktivitet som kan gi sumvirkninger. Det er så vidt jeg kan se ingen *implisitte langsiktige miljøvurderinger* i noen av rapportene.

I **høringsinnspillene** som kom inn i den kommunale høringen er det svært mange av instansene som har kommentert de langsiktige konsekvensene av tiltaket, særlig av sjødeponiet. Dette på tross av at det ikke sto noe om dette i høringsbrevet fra kommunen.<sup>271</sup> Flere instanser kommer med generelle henvisninger til behovet for en bærekraftig utnyttelse av naturressursene og at dette taler mot sjødeponi.<sup>272</sup> Det er også flere som har mer konkrete innvendinger mot forslaget. Havforskningsinstituttet peker på det instituttet mener er svakheter ved konsekvensutredningen, særlig om virkningene for biologisk mangfold og fremtidig forvaltning av bl.a. fiskestammer.<sup>273</sup> Fylkesmannen i Finnmark innvender at langsiktige konsekvenser av tiltaket i liten grad er utredet,<sup>274</sup> og Mattilsynet kommer med en lignende kritikk: «Det er gjort en del undersøkelser angående bunnfauna og påvirkning på bunnlevende dyr. Men savner data angående langtidseffekter på fisk. [...] Konklusjonen er at det med de data som finnes er det umulig å si noe om matvaresikkerheten i fisk og bunnlevende dyr på lang sikt.»<sup>275</sup> Særlig kritikken fra de to siste instansene er interessant, og jeg kommer tilbake til hvordan dette er fulgt opp.

---

<sup>267</sup> Se Urke (2011) s. 66.

<sup>268</sup> Fylkesmannen i Finnmark (2011), Mattilsynet (2011).

<sup>269</sup> Se mer om dette i pkt. 7.3.1.

<sup>270</sup> Frilund (2011) s. 104.

<sup>271</sup> Kvalsund kommune (2011).

<sup>272</sup> Se eks. Norges fiskarlag (2011).

<sup>273</sup> Havforskningsinstituttet (2011).

<sup>274</sup> Fylkesmannen i Finnmark (2011).

<sup>275</sup> Mattilsynet (2011).

Siden det ble fremmet en innsigelse mot kommunens reguleringsplan, ble planen oversendt til departementet for behandling, jf. pbl. § 12-13 andre ledd. I forbindelse med departementsbehandling kom flere departement og offentlige instanser med **uttalelser** til saken.<sup>276</sup> Noen av disse omtalte langsiktige miljøkonsekvenser og flere kritiserte kunnskapsgrunnlaget i saken. Det daværende Fiskeri- og kystdepartementet kommenterte i mai 2013:

«[F]ør endelig planer om bruk av Repparfjorden til deponi for gruveavgang fra eventuell kobbergruvedrift i Kvalsund kommune blir realitetsvurdert, bør underlagsrapportene gjennomgås på nytt. [...] Det bør også vurderes hvor lang tid det vil ta fra en eventuell deponering av gruveavgang avsluttes til fjorden er tilbake i naturlig tilstand».<sup>277</sup>

Det daværende Nærings- og handelsdepartementet kommenterte ikke langsiktige miljøhensyn i sin uttalelse.<sup>278</sup> Etter regjeringsskiftet og endringer i departementsstrukturen, i februar 2014, gjorde det nye Nærings- og fiskeridepartementet en ny vurdering der det tilrådet at reguleringsplanen ble vedtatt.<sup>279</sup> Etter at planmyndigheten ble flyttet fra Miljøverndepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, avga også førstnevnte (nå omdøpt Klima- og miljødepartementet, KLD) en uttalelse i saken. KLD kommenterte blant annet kunnskapsgrunnlaget rundt strømningsforhold, utlekkingsfare og marint naturmangfold, og her er det noen langsiktige perspektiver.<sup>280</sup> KLD viser til et brev fra Miljødirektoratet. Direktoratet slår fast at «Utlekkingen fra avgangsmassene vil gå ned over tid, slik at utlekkingen gradvis vil avta etter at deponeringen blir avsluttet». Direktoratet sier også at:

«Vurderingen av om marint naturmangfold er tilstrekkelig utredet henger tett sammen med vurderingen av risiko for spredning av finpartikulært materiale. I punkt 1 er det konkludert med at det er liten sannsynlighet for spredning av gruveavgang ut over det angitte deponiområdet. Under denne forutsetningen er det etter vårt syn ikke behov for noen videre utredninger på marint naturmangfold for å kunne avgjøre innsigelsesaken».

De understreker likevel at det vil være behov for ytterligere utredninger senere i prosessen.<sup>281</sup>

---

<sup>276</sup> Det er uklart for meg hvilket formelt grunnlag disse uttalelsene har. Siden de i alle tilfelle er egnet til å belyse hvordan ulike sektorer av forvaltningen har vurdert kunnskapsgrunnlaget i saken, gjennomgår jeg dem her.

<sup>277</sup> Fiskeri- og kystdepartementet (2013).

<sup>278</sup> Nærings- og handelsdepartementet (2013a).

<sup>279</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2014). «Nærings- og fiskeridepartementet har gjort en ny vurdering av saken med bakgrunn i blant annet ytterligere og oppdatert informasjon fra Nussir [...]. Nærings- og fiskeridepartementet v/ næringsministeren og fiskeriministerens tilråder at reguleringsplanen som Kvalsund kommune har vedtatt, stadfestes».

<sup>280</sup> Klima- og miljødepartementet (2014).

<sup>281</sup> Miljødirektoratet (2013).

I det endelige **vedtaket** fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet står det ingenting om de langsiktige miljøkonsekvensene av tiltaket. Departementet avviser kritikken (fra bl.a. Fylkesmannen i Finnmark og Mattilsynet) om at saken ikke er godt nok utredet:

«Konsekvensene av sjødeponiet i Repparfjorden må sikres gjennom den videre behandlingen av utslippstillatelsen. De miljømessige forholdene, herunder strømningsforholdene og utlekking av tungmetaller ved den planlagte gruvedriften, anses å være godt nok utredet som grunnlag for vedtak av reguleringsplanen. I arbeidet med utslippstillatelsen må det likevel tas stilling til om det er behov for ytterligere undersøkelser og tilstandsrapporter av fjorden før eventuell tillatelse gis».<sup>282</sup>

Det er derfor nødvendig å se hvordan forvaltningen har tatt stilling til disse innspillene senere i prosessen.

Utredning av langsiktige miljøkonsekvenser i forarbeidene til plan- og bygningsloven og vedtakene med hjemmel i loven er oppsummert i tabell 1 på neste side. Jeg har forsøkt å være konsekvent i beskrivelsen av hvordan langsiktige miljøkonsekvenser er omtalt og utredet. Dette gjelder alle tabellene i denne oppgaven. Jeg har likevel ikke laget noen systematisk rangering fordi jeg ikke finner dette hensiktsmessig.

---

<sup>282</sup> Kommunal- og regionaldepartementet (2014).

	<b>Lovnivå</b>	<b>Forskriftsnivå</b>	<b>Enkeltvedtaksnivå</b>
<b>Mål/hensyn</b>	Ganske mye.	Litt, særlig fra høringsinstansene.	Ingenting.
<b>Situasjons-/problembeskrivelse</b>	Mye, særlig tidlig i prosessen.	Ingenting.	Ingenting.
<b>Begrunnelse for tiltak</b>	En del, særlig fra planlovutvalgets side.	Litt.	Lite, stort sett om avbøtende tiltak.
<b>Konsekvensvurderinger</b>	Ganske lite. Svært få systematiske utredninger. Noen redegjørelser for hvordan loven <i>kan</i> brukes, og konsekvensene derav.	Veldig lite.	Litt i KU, men fokuset er på driftsperioden. Trukket frem av mange høringsinstanser som kritikk av kunnskapsgrunnlaget, men dette ble avvist av myndighetene.
<b>Sumvirkninger</b>	Ganske lite, kun som hensyn.	Ingenting.	Nevnes i KU én gang.
<b>Implisitt langsiktige miljøvurderinger</b>	En del. Særlig miljøvurderinger som er implisitt langsiktige.	Litt.	Ingenting.

**Tabell 1.** Utredning av langsiktige miljøkonsekvenser i forarbeidene til pbl. og vedtak med hjemmel i loven.

### 6.2.3 Utslippstillatelse

#### 6.2.3.1 Lov

Forurensningsloven er klassisk miljølovgivning, og dens primære formål er å beskytte miljøet og forhindre at «naturens evne til produksjon og selvfornyelse» blir skadet.<sup>283</sup> Dette er langsiktige formål. Det er derfor naturlig å anta at vurderinger av lovens langsiktige miljøvirkninger var en sentral del av lovforberedelsen.

**NUT 1977: 1** ble utarbeidet av en intern departementsgruppe. Det ble ikke satt sammen en ekstern ekspertgruppe for å forberede loven, og dette ble begrunnet i at det først og fremst var et lovteknisk arbeid som skulle gjøres.<sup>284</sup> Dette er gjenspeilet i utredningen. De prinsipielle diskusjonene om forurensningslovens funksjon er i stor grad tatt i tidligere stortingsmeldinger ol., og kategorien *langsiktige miljøhensyn brukt som et overordnet mål eller hensyn* er derfor

<sup>283</sup> Se forurl. § 1.

<sup>284</sup> NUT 1977: 1 s. 5.

ikke veldig stor, selv om noen utsagn kan plasseres her.<sup>285</sup> Det er heller ikke spesielt mange *langsiktige miljøhensyn som en del av en situasjons-/problembeskrivelse*. I tillegg til å peke på generelle forurensningsproblemer, er det noen mer konkrete situasjonsbeskrivelser: «Det marine miljø tilføres stadig større mengder avfallsstoffer. På kort sikt gir denne utviklingen særlig alvorlige problemer for fiskerinasjonene, men på lengre sikt truer den selve livsgrunnlaget for jordens befolkning».<sup>286</sup> *Langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne tiltak* er en tydelig kategori. Dette skjer enkelte steder på et mer overordnet nivå: «Forurensningsloven vil være ett blant flere virkemidler til å gjennomføre forurensningspolitikken».<sup>287</sup> Men også flere konkrete forslag er begrunnet i langsiktige miljøhensyn. Det gjelder for eksempel regler om hvilke resipienter som skal inkluderes i lovens virkeområde, og regler om såkalt problemavfall.<sup>288</sup>

Når det gjelder *vurdering av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag* gjelder de fleste av konsekvensvurderingene «forurensning» uten noe bestemt tidsperspektiv.<sup>289</sup> Virkningene av prinsippet om at forurenseren betaler er drøftet,<sup>290</sup> samt konsekvensene av et alminnelig forbud mot forurensning.<sup>291</sup> Uten å påpeke det direkte, beskriver NUTen flere av utfordringene ved å utrede virkningene av en lov i et vertikalt reguleringsystem:

«Det må understrekes at spørsmålet om tillatelse blir gitt eller ikke, langt på vei vil bero på hvilke vilkår som det rettslig og faktisk er mulig å sette for tillatelsen, og hva som

---

<sup>285</sup> NUT 1977: 1 s. 10 og 15, hvor det også spørres «i hvilken utstrekning forurensningsloven bør bli et virkemiddel i ressurspolitikken. Luft, vann og grunn er de mest fundamentale ressurser vi har. Forurensningsloven har som uttrykt målsetting å beskytte disse ressursene slik at de ikke blir ødelagt av forurensninger og forsøpling. Tar man for seg andre ressurser som f.eks. energi, mineraler eller landbruksarealer, synes det i utgangspunktet naturlig at bruken av dem i hovedtrekk blir regulert gjennom spesiallovgivning som gjelder for vedkommende ressurs [...]». Det er interessant at lovens rolle i å nå det langsiktige målet om å ta vare på naturen diskuteres.

<sup>286</sup> NUT 1977: 1 s. 18. Se også s. 16, og s. 10 for en mer generell problembeskrivelse.

<sup>287</sup> NUT 1977: 1 s. 10.

<sup>288</sup> NUT 1977: 1 s. 11, 16 («Departementet mener imidlertid at den nye forurensningsloven bør gjelde på vanlig måte også for slike vannresipienter [kilder og grunnvann]. [...] Den betydning grunnvannet har for opprettholdelsen av naturmiljøet, er blitt stadig sterkere understreket i de senere år») og s. 78 («Mange typer problemavfall kan gi spesielt alvorlige miljøvirkninger med langtidseffekter og spredning over store avstander. [...] I den nye forurensningsloven tar departementet sikte på å skaffe til veie det rettslige grunnlag for en hensiktsmessig håndtering av problemavfall.»).

<sup>289</sup> Eks. NUT 1977: 1 s. 29.

<sup>290</sup> NUT 1977: 1 s. 11: «Kjernen i prinsippet om at forurenseren skal betale er at disse kostnader skal reflekteres i prisen på varer og kloakkerings tjenester. Anvendt på produktionsvirksomhet vil dette på sikt medføre at forbruket dreies mot varer som i produksjon og bruk medfører forholdsvis mindre forurensninger. Det vil også medføre at den enkelte produsent søker å redusere sine utslipp til den lavest mulige kostnad».

<sup>291</sup> NUT 1977: 1 s. 29: «Et alminnelig forbud vil også gjøre det lettere å få i stand en ressursmessig forsvarlig utnyttning av vedkommende resipient. Det kan være at resipienten bør bevares urørt for ettertiden, og dersom utnyttning bør skje, kan det være viktig å unngå overbelastning eller uheldig prioritering av de formål utnyttningen skjer til. En forsvarlig ressursdisponering vil falle betydelig lettere dersom forurensningsspørsmålet blir bragt inn for myndighetene, idet man ikke alltid kan vente at den som har en særlig interesse i å foreta utslippet, kan vurdere uhildet hvilke andre resipientinteresser som taler mot utslippet».



kan oppnås gjennom disse vilkårene. Det kan faktisk være treffende å si at systemet med det alminnelige forbud og konsesjonsplikten bare er den rettslige teknikk som brukes for å få pålagt de vilkår og pålegg som skal til for å verne miljøet mot forurensninger». <sup>292</sup>

I et slikt system blir retningslinjene for når tillatelser skal gis viktige. Siden de sier noe om hvordan loven kan brukes for å få ønsket effekt, beskriver de også hvilke virkninger loven *kan* få. Derfor er det viktig at de langsiktige perspektivene fremheves av departementet:

«I endel tilfelle – særlig når det er tale om større utslipp – må søknaden underkastes en mer sammensatt og omfattende vurdering. Det må tas hensyn til hvilke ulemper som kan inntre både på kort og lang sikt. Også vurderingen av hvor alvorlig ulempene er, kan falle forskjellig ut i et kortsiktig og i et langsiktig perspektiv». <sup>293</sup>

Det er flere *vurderinger av sumvirkninger*. Overordnet beskrives problemet slik:

«I helsemessig sammenheng er det nødvendig å se helheten i tilførselen av forurensende stoffer. Mennesket påvirkes av forurensende stoffer i arbeidsmiljøet, i næringsmidler og andre forbruksvarer, og gjennom luft og vann. Det er den samlede belastning som er utslagsgivende. Tiltak mot forurensninger i det ytre miljø kan derfor ikke ses isolert». <sup>294</sup>

Selv om sitatet omhandler menneskelig helse, er det samme uttrykt om naturen. <sup>295</sup> Departementet peker også på mulige tiltak for å forhindre slike skader. Både regulering i forskrift og planer, samt kartlegging av mulige forurensninger og deres virkninger pekes på som mulige løsninger. <sup>296</sup> Det er lite *indirekte/implisitte vurderinger*, men gjenvinning og andre avfallshåndteringsmetoder som er mer langsiktige drøftes en del og kan falle inn under denne kategorien. <sup>297</sup>

Langsiktige miljøvurderinger i **Ot.prp. nr. 11 (1979–80)** er stort sett sammenfallende med NUT 1977: 1. Flere av sitatene som er vist til over går igjen i proposisjonen. Jeg vil derfor nøye meg med å peke på et par ting. I presentasjonen av definisjonen av forurensning er det tydelig at departementet har forsøkt å ta hensyn til langsiktige miljøutfordringer: «Som det går fram av merknadene til § 6 er forurensningsdefinisjonen gjort relativt vid for å sikre at loven kan være et tjenlig redskap for også å løse fremtidige problemer som en ikke har oversikt over

---

<sup>292</sup> NUT 1977: 1 s. 39. Se også s.78: «I den nye forurensningsloven tar departementet sikte på å skaffe til veie det rettslige grunnlag for en hensiktsmessig håndtering av problemavfall. Det er ikke formålstjenlig å foreta noen detaljregulering i loven. Dette bør skje i forskrifter, eventuelt i bestemmelser som treffes i det enkelte tilfelle».

<sup>293</sup> NUT 1977: 1 s. 40.

<sup>294</sup> NUT 1977: 1 s. 10.

<sup>295</sup> Se NUT 1977: 1 s. 30, 40 og 113.

<sup>296</sup> NUT 1977: 1 s. 12, 30-31 og 39.

<sup>297</sup> NUT 1977: 1 s. 15.

i dag». <sup>298</sup> *Sumvirkninger* er fortsatt drøftet, men det er ingen forslag til hvordan man kan forhindre det. <sup>299</sup>

I **høringen** er samlede virkninger av forurensning og langvarige forurensningsproblemer trukket frem. <sup>300</sup>

**Innst. O. nr. 25 (1980–81)** inneholder en del *langsiktige miljøhensyn brukt som et overordnet mål eller hensyn*, som bærer preg av å være politiske visjoner. <sup>301</sup> Det er kun ett, men treffende, utsagn i kategorien *langsiktige miljøhensyn som en del av en situasjons-/problembeskrivelse*. <sup>302</sup> Det er få eller ingen kommentarer om *langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne tiltak*, <sup>303</sup> som er naturlig fordi komiteen i mindre grad kommer med konkrete forslag. Det kan også være grunnen til at det ikke er noen  *vurderinger av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag*. Der en fraksjon i komiteen kommer med egne forslag, er de så vidt jeg kan se ikke utredet. <sup>304</sup> Det er noe  *vurdering av sumvirkninger*, men stort sett slik at det er trukket inn som et hensyn det er viktig å ha i mente. <sup>305</sup> *Indirekte/implisitte vurderinger* er nesten fraværende.

### 6.2.3.2 Forskrift

Jeg har sett på både vannforskriften og forurensningsforskriften. <sup>306</sup> Ved endringen av forurensningsforskriften i forbindelse med implementeringen av industriavfallsdirektivet i 2001 har jeg ikke funnet noen vurderinger av langsiktige miljøhensyn eller konsekvenser, hverken i høringsnotatet eller i vurderingen av høringsinnspillene. Dette har antagelig sin forklaring i at

---

<sup>298</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 180.

<sup>299</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 6 og 21.

<sup>300</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 112.

<sup>301</sup> Innst. O. nr. 25 (1980–1981) s. 5, 10, 13 og 25.

<sup>302</sup> Innst. O. nr. 25 (1980–1981) s. 2: «Knapphet på ressurser, samtidig som forurensning og miljøødeleggelse truer naturens evne til å fornye seg selv, har skapt større forståelse for natur- og miljøvern i den politiske debatten. Dette har gitt seg utslag i en rekke tiltak i 1970-åra med sikte på å ta vare på naturen, forbedre miljøet og forebygge nye miljøforstyrrelser. Morgendagens samfunn er avhengig av den evnen dagens samfunn har til å ta vare på natur og miljø. Det er derfor nødvendig med virkemidler som kan hindre at naturen rundt oss ødelegges. I et slikt arbeid vil bekjempelse av og vern mot forurensning spille en viktig rolle.»

<sup>303</sup> Men se Innst. O. nr. 25 (1980–1981) s. 14.

<sup>304</sup> Se eks. Innst. O. nr. 25 (1980–1981) s. 22.

<sup>305</sup> Se eks. Innst. O. nr. 25 (1980–1981) s. 8 («Komitéen [...] vil likevel peke på at 'alminnelig' forurensning gjennom f.eks. utslipp i samme resipient kan føre til betydelige forurensninger. I slike tilfelle må den totale forurensning være avgjørende for hvorvidt det skal gis forskrifter eller stilles grenser for omfanget av det enkelte utslipp») og s. 22 («[D]et kan være nødvendig med konsesjonsbehandling også for isolert sett små utslipp i resipienter som er belastet med mange utslipp. Ofte vil det være summen av enkeltvis små utslipp som skaper forurensningsproblemer»).

<sup>306</sup> Se mer om bakgrunnen for forarbeidsutvalget til forurensningsforskriften i pkt. 2.2.2.

forskriftsendringen ikke innebar noen nye plikter for konsesjonspliktig virksomhet, og kun var en presisering i tråd med gjeldende rett og praksis.

For vannforskriften er det lite langsiktige miljøvurderinger. Det er angitt som *et overordnet mål* i høringsbrevet og i høringsnotatet.<sup>307</sup> I et dokument vedlagt høringsbrevet om økonomiske og administrative konsekvenser, er miljø kun nevnt kort, og ikke i et langsiktige tidsperspektiv.<sup>308</sup> Heller ikke saksfremlegget til den kongelige resolusjonen gjennomgår langsiktige miljøkonsekvenser.<sup>309</sup>

### 6.2.3.3 Enkeltvedtak

Nussir ASA søkte om utslippstillatelse 17.10.2011. Konsekvensutredningen var den samme som i regulerings-saken, se redegjørelse under punkt 6.2.2.3. Driftsperioden er fortsatt 15-20 år, og utredninger av virkninger i driftsperioden faller derfor utenfor min forståelse av «langsiktige miljøkonsekvenser».

**I søknaden om utslippstillatelse** er langsiktige miljøhensyn brukt som *et overordnet mål eller hensyn* én gang: «Utfordringen er å velge en deponiløsning som er sikker og miljøvennlig i drift og etter avslutning, samt med lavest mulig kapital og driftskostnad med maksimal lagerkapasitet».<sup>310</sup> *Langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne tiltak* er en ganske stor kategori, særlig om naturinngrep og estetisk utforming.<sup>311</sup> Det er svært få eller ingen *vurderinger av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag*.<sup>312</sup> Dette har sammenheng med at konsekvensene av tiltaket er beskrevet i konsekvensutredningen.

**I høringen** var det mange av instansene som trakk frem hensynet til bærekraftig bruk av naturen eller på andre måter uttrykte bekymring for de langsiktige virkningene for miljøet.<sup>313</sup> Flere av instansene viser til usikkerhet rundt de langsiktige miljøkonsekvensene av tiltaket eller peker på konsekvenser som ikke kom frem av søknaden med konsekvensutredning.<sup>314</sup> Direktoratet for naturforvaltning uttalte at «en permanent endring i bunndyp kan endre både arts-

<sup>307</sup> Statens forurensningstilsyn (2005a) og Statens forurensningstilsyn (2005b).

<sup>308</sup> Statens forurensningstilsyn (2005c).

<sup>309</sup> Miljøverndepartementet (2006).

<sup>310</sup> Nussir ASA (2011) s. 24.

<sup>311</sup> Nussir ASA (2011) s. 18: «Påhugg i Gorahat anses for skrinlagt, hovedsaklig av hensyn til nabointeresser og unødvendig store naturinngrep». Se også s. 22 og 35.

<sup>312</sup> Se likevel Nussir ASA (2011) s. 20.

<sup>313</sup> Alle privatpersoner som leverte høringsinnspill, ga uttrykk for dette. Se også for eksempel Lakseelvene i Finnmark (2012) og Vest-Finnmark Jeger og Fiskeforening (2012).

<sup>314</sup> Se eks. Fylkesmannen i Finnmark (2012) om de langsiktige effektene av miljøgifter, Naturvernforbundet (2012) om mangelfull utredning, særlig av alternativer til sjødeponi, og Norges Fiskarlag (2012) om uavklarte virkninger for marine arter.

sammensetningen i bunnfaunaen, samt strømforholdene som kan være avgjørende for gyteområdets funksjon» og kritiserer at de samlede virkningene for laksen over tid er dårlig utredet.<sup>315</sup>

Som jeg pekte på i punkt 6.2.2.3, var det flere instanser som kritiserte kunnskapsgrunnlaget i reguleringssaken. KMD kom til at «[d]e miljømessige forholdene [...] anses å være godt nok utredet som grunnlag for vedtak av reguleringsplanen» og at ytterligere undersøkelser eventuelt måtte gjennomføres i forbindelse med utslippstillatelsen. Det ble derfor utførte flere **tilleggsutredninger** i forbindelse med behandlingen av søknaden om utslippstillatelse. De fleste av disse er grunnlagsundersøkelser, særlig om strømningsforhold og naturmangfold.<sup>316</sup> Selv om de er nødvendige for å vurdere konsekvensene av tiltaket, beskriver de dem ikke. I Nussirs rapport om landdeponi er det derimot en del *vurdering av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag*.<sup>317</sup>

**I utslippstillatelsen** fra Miljødirektoratet er det stilt flere vilkår om overvåkning og tilbakeføring av driftsområdet etter avsluttet drift.<sup>318</sup> Disse kan falle inn under kategorien *langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne tiltak*. Begrunnelsen for vedtaket finnes i oversendelsesbrevet til tiltakshaver. *Langsiktige miljøhensyn som et overordnet mål eller hensyn* er beskrevet slik:

«Miljøkonsekvensene av tiltaket skal vurderes i et helhetlig og langsiktig perspektiv, der hensynet til det planlagte tiltaket og eventuelt tap eller forringelse av naturmangfoldet på sikt avveies. Målet i henhold til § 5 er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt, og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder».<sup>319</sup>

Det er flere *vurderinger av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag*, men ellers er de andre kategoriene ikke representert. Vurderingene av konsekvensene omhandler hovedsakelig to temaer: Naturinngrep på land og virkningene av sjødeponi for livet i fjorden. For virkningene på land uttales det at «synlige spor i natur og landskap må påregnes i driftsfasen, men kan reduseres og bøtes på etter avsluttet drift».<sup>320</sup> Virkningene for det biologiske mangfoldet i fjorden er mye omtalt, som er naturlig ettersom det er disse virkningene som er mest kontro-

---

<sup>315</sup> Direktoratet for naturforvaltning (2012).

<sup>316</sup> Havforskningsinstituttet (2014), DNV GL (2014), SINTEF (2014), Akvaplan-Niva (2014a), Akvaplan-Niva (2014b), Akvaplan-Niva (2014c), Akvaplan-Niva (2014d), Havforskningsinstituttet (2015).

<sup>317</sup> Nussir ASA (2014) uten sidetall.

<sup>318</sup> Miljødirektoratet (2016a) s. 11, 14 og 16.

<sup>319</sup> Miljødirektoratet (2016b) s. 15.

<sup>320</sup> Miljødirektoratet (2016b) s. 14, se også s. 20 og 22.

versielle.<sup>321</sup> Når det gjelder innsigelsene fra regulerings-saken om at de langsiktige miljøkonsekvensene for fisk og ved et uhell var for dårlig utredet, er ikke disse nevnt. Det er derimot utført flere tilleggsundersøkelser, se over, og direktoratet understreker at «[s]aken er etter vår vurdering godt utredet».<sup>322</sup> Det slås fast at «konsentrasjonene av både finpartikler og kobber i vannmassene er vurdert å være under det som kan gi skadelig effekt på fisk» og at «det er liten sannsynlighet for vesentlig skade» for sjørøye og sjøørret, kysttorsk, ål og vanlig uer.<sup>323</sup> Her er de langsiktige virkningene en funksjon av de kortsiktige, og det er naturlig at virkninger på lengre sikt ikke er nevnt eksplisitt. Jeg kan derimot ikke se at de langsiktige konsekvensene av et eventuelt utslipp er utredet, selv om det erkjennes at det vil medføre negative konsekvenser for fisk.<sup>324</sup>

I **klagen** fra Naturvernforbundet og Natur og Ungdom tar organisasjonene opp flere langsiktige miljøproblemer ved tiltaket. Klagerne har også en anførsel om *sumvirkninger*: «[D]et er arealinngrep som i sum er den viktigste grunnene [sic] til tap av biologisk mangfold, og i Repparfjorden går et stort (og til dels ukjent) areal tapt».<sup>325</sup> I oversendelsesbrevet med klagen fra direktoratet til Klima- og miljødepartementet gjennomgår direktoratet klagenes anførsler. Med unntak av *vurderinger av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag* er det ingen utsagn i de øvrige kategoriene. Direktoratet viser til at tiltaket er tilstrekkelig utredet, og at «det er sannsynlig at økosystemet etter avsluttet deponering og i et langsiktig perspektiv vil restitueres».<sup>326</sup> Direktoratet behandler ikke anførselen om sumvirkninger direkte, men ser kun på tapet av bunnarealet isolert sett.<sup>327</sup> *Sumvirkninger* i et større, mer langsiktig perspektiv er ikke behandlet i oversendelsesbrevet.

---

<sup>321</sup> Miljødirektoratet (2016b) s. 14, 27-28, og 44. På s. 27 oppsummeres virkningene slik: «Grunnlagsundersøkelsene viste en homogen bunnfauna i fjorden og den vil fortsatt kunne være etablert utenfor området som er regulert til deponi. Det er usikkert hvor raskt rekolonisering vil skje, men mye av deponiområdet vil sannsynligvis være rekolonisert etter ca. 10 år, basert på KU og erfaring fra andre sjødeponier. Konsentrasjonene av både finpartikler og kobber i vannmassene er vurdert å være under det som kan gi skadelig effekt på fisk. Det vil være lite spredning av partikler utover det regulerte deponiområdet».

<sup>322</sup> Miljødirektoratet (2016b) s. 17.

<sup>323</sup> Miljødirektoratet (2016b) s. 29 og 31-33.

<sup>324</sup> Miljødirektoratet (2016b) s. 36: «Dersom en utilsiktet situasjon skulle oppstå [...] vil et akutt utslipp kunne medføre forhøyede partikkelkonsentrasjoner i overflatelaget eller i grunnere områder. Det vil dermed kunne ha negative konsekvenser for fisk som oppholder seg nær overflaten og i utsatte vassdrag». Denne og resten av vurderingene har ikke noe langsiktig perspektiv.

<sup>325</sup> Naturvernforbundet (2016).

<sup>326</sup> Miljødirektoratet (2016c) s. 4.

<sup>327</sup> Miljødirektoratet (2016c) s. 4: «Miljødirektoratet er enig i at arealbeslaget er en viktig årsak til tap av bunnfauna i deponiområdet. I oversendelsesbrevet, punkt 5, skriver vi at den viktigste negative miljøeffekten er at 8 km<sup>2</sup> (10-15%) av arealene i Repparfjorden blir beslaglagt av masser fra deponeringen. De miljømessige ulempene vil i hovedsak være at bunnfaunaen i deponiområdet i Repparfjorden forsvinner som følge av deponeringen, og at det vil være negative effekter på bunnfaunaen også i en randsone rundt deponiet. Undersø-

Også **avgjørelsen av klagen fra departementet** understreker at saken oppfyller kravene til kunnskapsgrunnlaget.<sup>328</sup> Det forekommer både *vurderinger av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag*, og mer *implisitte langsiktige miljøvurderinger*.<sup>329</sup> *Sumvirkninger* er behandlet i avgjørelsen: «Repparfjorden er gjennom konsekvensutredningen og tilleggsutredninger godt utredet. Påvirkningsfaktorene på naturtypen er vurdert i vedtaket og i de vilkår som er fastsatt».<sup>330</sup> Det er uklart for meg hvor i vedtaket dette er vurdert.

Utredning av langsiktige miljøkonsekvenser i forarbeidene til forurensningsloven og vedtakene med hjemmel i loven er oppsummert i tabell 2.

	<b>Lovnivå</b>	<b>Forskriftsnivå</b>	<b>Enkeltvedtaksnivå</b>
<b>Mål/hensyn</b>	En del.	Litt, mest miljøhensyn uten tidsperspektiv.	Ganske lite.
<b>Situasjons-/problembeskrivelse</b>	Litt. Tydelige uttalelser av både generell og konkret karakter.	Ingenting.	Ingenting.
<b>Begrunnelse for tiltak</b>	Ganske lite. Som regel på overordnet nivå.	Ingenting.	En del. Stort sett om avbøtende tiltak.
<b>Konsekvensvurderinger</b>	Ganske lite. De fleste konsekvensvurderingene er om «forurensning» uten tidsperspektiv. Få/ingen systematiske utredninger.	Ingenting.	En del. Konsekvensvurderingene er stort sett knyttet til driftsperioden. Trukket frem av mange høringsinstanser som kritikk.
<b>Sumvirkninger</b>	En del, også forslag om tiltak for å motvirke dette.	Ingenting.	Nevnes i KU én gang.
<b>Implisitt langsiktige miljøvurderinger</b>	Veldig lite.	Litt.	Ingenting.

**Tabell 2.** Utredning av langsiktige miljøkonsekvenser i forarbeidene til forurl. og vedtak med hjemmel i loven

---

kelder viser at Repparfjorden, utenfor det området som er regulert til deponi, ikke vil bli vesentlig påvirket av gruveavgang.»

<sup>328</sup> Klima- og miljødepartementet (2016) s. 4.

<sup>329</sup> Klima- og miljødepartementet (2016) henholdsvis s. 6 og 11, 12.

<sup>330</sup> Klima- og miljødepartementet (2016) s. 11, se også s. 8.

## 6.2.4 Driftskonsesjon

### 6.2.4.1 Lov

I revisjonen av minerallovgivningen kan det virke som om hensynet til miljø og naturvern primært har vært tenkt ivaretatt gjennom annen lovgivning:

«Samfunnets kontroll med naturinngrep, da også innbefattet bergverksvirksomhet, har den siste tiden økt betydelig. Kontrollhensynet blir imidlertid først og fremst ivaretatt i annen lovgivning enn bergverkslovgivningen. Det kan vises til pbl., naturvernlov, forurensingslov mv. Utviklingen de senere år har vært stor på disse områdene, og det synes ikke å være behov for omfattende endringer i forbindelse med revisjon av minerallovgivningen. Utviklingen på nevnte områder vil imidlertid måtte avspeiles i mineralloven, og denne må koordineres og samordnes i forhold til ovennevnte lover».<sup>331</sup>

Helt overordnet kan det sies at miljøhensyn er viet mindre plass i denne lovgivningsprosessen enn i de to beskrevet over. Dette kan ha sammenheng med at denne loven tematisk sett i mindre grad omhandler miljø.<sup>332</sup> Uttalelsene er også mindre tydelige enn i de andre lovprosessene, og består hovedsakelig av konsepter som *kan* være langsiktige, men ikke behøver å være det, slik som forurensing og naturinngrep.

Det er noen utsagn i kategorien *langsiktige miljøhensyn brukt som et overordnet mål eller hensyn* i **NOU 1996: 11**. Bærekraft har altså vært ett av målene med revisjonen: «Målet for næringen er at den utøves forsvarlig og uten konflikt med en bærekraftig utvikling».<sup>333</sup> Miljøhensyn er også ett av elementene i begrepet «bergmessig forsvarlig» som går igjen i utredningen: «Begrepet 'bergmessig drift' inneholder flere aspekter. For det første innebærer begrepet at forekomsten må drives ut med kyndighet slik at den ikke ødelegges. Videre må det ikke drives rovdrift på forekomsten. For det tredje må hensynet til omgivelsene og miljøet bli best mulig ivaretatt».<sup>334</sup> Det er altså ingen eksplisitt langsiktige miljøperspektiver. Et mindretall i utvalget mener også at langsiktige miljøhensyn ikke er tilstrekkelig ivaretatt i NOUen. Dette understreker også at det er et lovgivervalg at loven ikke er mer miljøfokusert.:

---

<sup>331</sup> NOU 1996: 1 s. 39, se også side 21 og 58. Se også Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 16, 58, 78 og 130.

<sup>332</sup> Det er viktig å påpeke at det er et lovgivervalg. Den kunne i langt større grad enn den ble vært en miljølov. Sitatet viser likevel at utgangspunktet om at loven skulle bli en næringslov var med helt fra starten av lovarbeidet, og har formet prosessen. I denne sammenheng er det interessant å vise til et sitat fra forberedelsen av forurensingsloven: «Tar man for seg andre ressurser som f.eks. energi, *mineraler* eller landbruksarealer, synes det i utgangspunktet naturlig at *bruken av dem i hovedtrekk blir regulert gjennom spesiallovgivning* som gjelder for vedkommende ressurs» (NUT 1977: 1 s. 15, min utheving). Her synes det forutsatt at miljøhensyn skal spille en stor rolle i minerallovgivningen.

<sup>333</sup> NOU 1996: 11 s. 38. Se også s. 122.

<sup>334</sup> NOU 1996: 11 s. 144-145. Se også s. 142-143.

«Det gjelder her ikke fornybare ressurser, som i særlig grad har betydning for samfunnet som helhet og inn i en lang framtid, ikke bare den krets som i øyeblikket opererer som prospektører. Vi må regne med at framtidens situasjon vil være knapphet på ressurser, ikke minst på mineraler av alle slag. Mindretallet kan ikke se at hensynet til å bevare ressurser for framtiden er ivaretatt i det foreliggende lovforslag».<sup>335</sup>

Videre er det noen utsagn i kategorien *langsiktige miljøhensyn som en del av en situasjons-/problembeskrivelse* når virkningene av mineralutvinning beskrives. Ingen av disse er eksplisitt langsiktige, men omhandler konsepter som også kan være langsiktige. Dette gjelder for eksempel inngrep i naturen,<sup>336</sup> deponering<sup>337</sup> og forurensing.<sup>338</sup> *Langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne tiltak* er antagelig den største kategorien i NOUen.<sup>339</sup> Det er likevel mindretallets forslag som er tydeligst begrunnet i langsiktige miljøhensyn.<sup>340</sup> Dette er interessant fordi det viser at langsiktige miljøhensyn har vært en del av utvalgets arbeid, uten at det nødvendigvis kommer like tydelig frem i flertallets vurderinger.

Det er veldig lite *vurdering av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag* i NOUen. De få utsagnene som er, omhandler inngrep i naturen og/eller forurensing, og er heller knappe.<sup>341</sup> Det er ingen *vurderinger av sumvirkninger*. Det er også få utsagn som er *implisitte miljøvurderinger*. Disse er sjelden særlig grundige eller systematiske.<sup>342</sup>

I **Ot.prp. nr. 43 (2008–2009)** er det en del utsagn i kategorien *langsiktige miljøhensyn brukt som et overordnet mål eller hensyn*.<sup>343</sup> «Bærekraftig utvikling» trekkes frem og defineres flere

---

<sup>335</sup> NOU 1996: 11 s. 44. Mindretallet foreslår å underlegge all undersøkelsesvirksomhet konsesjon.

<sup>336</sup> NOU 1996: 11 s. 20, 48, 146.

<sup>337</sup> NOU 1996: 11 s. 20.

<sup>338</sup> NOU 1996: 11 s. 20-21, 146, 148. Se også vedlegg 5.

<sup>339</sup> Se eks. NOU 1996: 11 s. 38 om kartlegging av ressurser, s. 81, 85-86, 92 om innstramming av lete- og undersøkelsesretten, s. 144, 146, 150 om tiltak for sikring og arrondering etter avsluttet drift.

<sup>340</sup> Eks. begrunnes forslaget om at Miljøverndepartementet skal ha deler av forvaltningsmyndigheten med at sand- og grusressurser «ikke [er] fornybare ressurser sett i et menneskelig tidsperspektiv», at de «er knyttet til landskapets identitet og variasjon» og at Norge har et «internasjonalt ansvar for å utvikle en bærekraftig forvaltning av denne naturhistoriske dokumentasjonsressurs», se NOU 1996: 11 s. 78. Se også s. 96 og 179.

<sup>341</sup> NOU 1996:11 s. 70, 84, 87

<sup>342</sup> NOU 1996:11 eks. s. 149: «Utvalget mener rydding og sikring blir bedre regulert gjennom forslaget til ny minerallov», «[u]tvalget mener dette vil bety at drift på registrerbare mineraler og mineralske byggeråstoffer i mange tilfelle blir underlagt strengere krav og tilsyn enn tidligere». Se også s. 70.

<sup>343</sup> Flere steder i proposisjonen er det snakk om å imøtekomme samfunnets økende behov for mineraler, uten at dette settes i sammenheng med «det grønne skiftet» el. Det er interessant, da nettopp fremtidens miljøteknologis kobberbehov er et av regjeringen Solbergs argument for å åpne for gruvedrift med sjødeponi i Nussir og Ulveryggen.



ganger, og hensynet til naturen og forsvarlig bruk av ikke-fornybare ressurser nevnes også.<sup>344</sup> Det er få utsagn i kategorien *langsiktige miljøhensyn som en del av en situasjons-/problembeskrivelse*.<sup>345</sup> Også i proposisjonen er *langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne tiltak* den største kategorien, selv om den ikke er like stor som i NOUen. Det er i stor grad snakk om de samme tiltakene som i NOUen.<sup>346</sup>

Det er svært få utsagn i kategorien *vurdering av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag*. De få som er, er spredt ut i proposisjonen.<sup>347</sup> I det avsnittet som omhandler konsekvenser står det lite om miljø: «Hensynet til miljøet ivaretas bedre med den nye mineralloven. Det er positivt med innføring av en driftskonsesjonsordning for både statens og grunneiers mineraler, styrking av kravet til opprydding og sikring og økt tilsyn fra Direktoratet for mineralforvaltning».<sup>348</sup> Dette er hverken særlig langsiktig eller grundig. *Sumvirkninger* er ikke vurdert. Det er en del *implisitte langsiktige miljøvurderinger*. Et fåtall av disse er langsiktige uten å eksplisitt omhandle miljø.<sup>349</sup> De fleste er likevel miljøvurderinger som ikke er eksplisitt langsiktige. Flere av disse er situasjonsbeskrivelser,<sup>350</sup> noen er konsekvensvurderinger.<sup>351</sup> Proposisjonen viser at enkelte av høringsinstansene trakk frem langsiktige miljøvurderinger.<sup>352</sup>

**I Innst. O. nr. 89 (2008–2009)** er det nesten ingen langsiktige miljøvurderinger. Bærekraftig utvikling nevnes som et viktig mål og hensyn, og komiteen viser til at loven legger opp til en mest mulig skånsom drift for naturen under og etter drift.<sup>353</sup>

---

<sup>344</sup> Ot.prp. nr. 43 (2008–2009), se henholdsvis s. 42, 129, 10, 130 og 83.

<sup>345</sup> Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 23 og 90. Også 130: «Mineralvirksomhet kan medføre inngrep som kan innebære at viktige verdier knyttet til naturens mangfold går tapt eller forringes. Dette kan gjelde både arter, naturtyper og økosystemer. Slik virksomhet kan også medføre store inngrep som kan innebære skjemmende sår i naturen. [...] I tillegg kan virksomheten medføre forurensning, blant annet ved avrenning fra tungmetaller».

<sup>346</sup> Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) se eks. s. 53 (innstramming av lete- og undersøkelsesretten), 85, 87, 91 (tiltak for sikring og arrondering etter avsluttet drift), 49 (kartlegging av ressurser).

<sup>347</sup> Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 56-57, 59. Her er det snakk om forurensning og inngrep i naturen, konsepter som *kan* være langsiktige.

<sup>348</sup> Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 128.

<sup>349</sup> Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 42: «Forslaget [om lovens formål] innebærer at forvaltningen av mineralressursene skal vurderes i et langsiktig perspektiv. Samfunnets behov for mineralske ressurser skal sikres så vel på kort som på lang sikt, og loven skal ivareta hensynet både til dem som lever i dag og til nye generasjoner. Det er ønskelig å legge til rette for at mineralressursene i Norge skal kunne kartlegges, undersøkes og utnyttes på en best mulig måte. Loven er ment å være et virkemiddel for å fremme en slik utvikling og samtidig ivareta interessene til alle berørte parter». Se også s. 61.

<sup>350</sup> Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 16, 23.

<sup>351</sup> Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 82, 154.

<sup>352</sup> Bl.a. Norsk Bergindustriforening, Sametinget, Statskog og NTNU, se Ot.prp. nr. 43 (2008–2009) s. 42, 52, 56 og 80.

<sup>353</sup> Innst. O. nr. 89 (2008–2009) s. 17.

#### 6.2.4.2 Forskrift

Mineralforskriften ble utarbeidet i to prosesser, i 2009 og 2010. I **høringen i 2009** er det ingenting i høringsnotatet som eksplisitt omhandler langsiktige miljøkonsekvenser eller -vurderinger.<sup>354</sup> I høringsinnspillene er dette derimot påpekt av flere instanser. Miljøverndepartementer kritiserer at forholdet til naturmangfoldloven ikke er omtalt eller vurdert i notatet.<sup>355</sup> Noen instanser peker på *langsiktige miljøhensyn som en del av en situasjons-/problembeskrivelse*.<sup>356</sup> Flere av kommentarene er *langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne tiltak*, særlig om hvordan man bedre kan ivareta naturmangfoldet og sikre en bærekraftig mineralindustri.<sup>357</sup> I høringsnotatet fra **høringen i 2010** er det én *situasjonsbeskrivelse*.<sup>358</sup> Det er også én uttalelse i kategorien *langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne tiltak*.<sup>359</sup> I høringsinnspillene er langsiktige miljøhensyn nevnt av kun én instans, Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune: «I følge Oslo kommunes oppfatning er ikke hensynet til bærekraftig utvikling, eksisterende naturverdier og miljø ivare tatt i tilstrekkelig grad i forslag til bestemmelser om krav til innhold i søknader om driftskonsesjon». Etaten kritiserer også at forholdet til plan- og bygningsloven ikke er gjort rede for.<sup>360</sup>

I begge høringsrundene har altså departementet blitt kritisert for å ikke i tilstrekkelig grad ta hensyn til langsiktige miljøhensyn. Jeg har ikke fått innsyn i dokumenter som gir uttrykk for hvordan departementet har forholdt seg til denne kritikken.

#### 6.2.4.3 Enkeltvedtak

Nussir søkte om driftskonsesjon 27.09.2017. Konsekvensutredningen var den samme som for reguleringssaken, se punkt 6.2.2.3. I **søknaden om driftskonsesjon** er det noen langsiktige miljøvurderinger. *Langsiktige miljøhensyn brukt som et overordnet mål eller hensyn* er kun nevnt én gang.<sup>361</sup> Det er svært lite *langsiktige miljøhensyn som en del av en situasjons-/problembeskrivelse*.<sup>362</sup> Selv om flere av tiltakene som er foreslått (f.eks. om opprydning) kan

---

<sup>354</sup> Nærings- og handelsdepartementet (2009).

<sup>355</sup> Miljøverndepartementet (2009a).

<sup>356</sup> Se Statens forurensningstilsyn (2009) og Statskog (2009).

<sup>357</sup> Miljøverndepartementet (2009a) foreslår krav til dokumentasjon i driftssøknaden, krav til opprydningstiltak og bedre utdyping i forskriften av hva bærekraft innebærer. NTNU (2009) foreslår å utdype bærekraftkonseptet. Statskog (2009) foreslår innsending av sluttrapport.

<sup>358</sup> Nærings- og handelsdepartementer (2010) s. 3.

<sup>359</sup> Nærings- og handelsdepartementer (2010) s. 3: «Hensikten med driftskonsesjon er å sikre at de som har til hensikt å drive ut forekomster av mineralske ressurser er skikket til å gjøre dette på en måte som er i samsvar med minerallovens formål, jf. mineralloven § 1. Det følger av bestemmelsen at mineralressursene skal utnyttes på en samfunnsmessig forsvarlig måte i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling».

<sup>360</sup> Oslo kommune, plan og bygningsetaten (2010).

<sup>361</sup> Nussir ASA (2016) vedlegg 5.7 punkt 4.2.

<sup>362</sup> Nussir ASA (2016) vedlegg 5.3 punkt 4.3.

gagne miljøet på lengre sikt, er det ingen utsagn i kategorien *langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne tiltak*.

Den største kategorien er antagelig *vurderinger av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag*, og her er det en del utsagn med tanke på at de fleste konsekvensvurderingene finnes i konsekvensutredningen som følger søknaden. Utsagnene handler stort sett om avslutning av driften. Noen omhandler virkningene av sjødeponi, som ikke direkte er til behandling i saken.<sup>363</sup> Jeg kan ikke se at det er noe *vurderinger av sumvirkninger*.

I **høringen** er det flere av instansene som kommenterer de langsiktige miljøkonsekvensene i saken. Dette er naturlig når målet om bærekraftig utvikling er tydelig nevnt i høringsbrevet.<sup>364</sup> Flere av kommentarene omhandler sjødeponiet.<sup>365</sup> Fiskeridirektoratet viser til sin tidligere innsigelse om at konsekvensene for fisk er mangelfullt utredet.<sup>366</sup> Flere av instansene kommer også med innspill som faller inn under kategorien *langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne tiltak*. Det foreslås for eksempel ytterlige krav om undersøkelser, oppfølging, rehabilitering og tilbakeføring av naturen til sin opprinnelige stand.<sup>367</sup>

Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) kom med et **bergfaglig innspill** til departementet i saken. I sin oppsummering av høringsuttalelsene avviser DMF kommentarene om sjødeponi, og uttaler ellers at «saken er godt nok opplyst til at søknaden kan behandles».<sup>368</sup> Det er ellers få langsiktige miljøvurderinger. Det er noen *langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne tiltak*, men ikke mange.<sup>369</sup> Det er også svært lite *vurdering av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag*.<sup>370</sup> Jeg kan ikke se at det er noe *vurdering av sumvirkninger*.

Heller ikke i **vedtaket om driftskonsesjon** er det mange vurderinger av langsiktige miljøhensyn. Dette er på mange måter naturlig:

«Til tross for vid ordlyd i mineralloven § 2 bokstav d, må behandling av miljøtemaet ved søknad om driftskonsesjon avgrenses mot vurderinger som er gjort i forbindelse

---

<sup>363</sup> Nussir ASA (2016) vedlagt rapport «Potential for mine water contamination after cessation of mining at Nussir» punkt 13, vedlegg 5.3 punkt 4 og vedlegg 5.7 punkt 4.4

<sup>364</sup> Direktoratet for mineralforvaltning (2017) s. 2.

<sup>365</sup> Se eks. Hammerfest SV (2017), Fiskeridirektoratet (2017), Sametinget (2017), Israelsen (2017) og felles uttalelse fra Naturvernforbundet, Natur og Ungdom og Vest-Finnmark Jeger- og fiskerforbund (2017).

<sup>366</sup> Fiskeridirektoratet (2017).

<sup>367</sup> Se Israelsen (2017) og felles uttalelse fra Naturvernforbundet, Natur og Ungdom og Vest-Finnmark Jeger- og fiskerforbund (2017).

<sup>368</sup> Direktoratet for mineralforvaltning (2018) s. 7 og 13.

<sup>369</sup> Direktoratet for mineralforvaltning (2018) s 28-29. Tiltakene gjelder opprydding etter avsluttet drift.

<sup>370</sup> Direktoratet for mineralforvaltning (2018) s. 26. Uttalelsen gjelder inngrep i naturen.

med behandling av søknad om utslippstillatelse etter forurensningsloven, alternativt ta høyde for at dette vil bli behandlet på et senere tidspunkt. Mineralloven legger med andre ord ikke opp til en dobbeltbehandling av miljøtemaet». <sup>371</sup>

De konsekvensene som handler om sjødeponiet faller derfor i hovedsak utenfor vedtaket. Det er noen utsagn i kategorien *langsiktige miljøhensyn brukt som et overordnet mål eller hensyn*: «Kravet om bergfaglig forsvarlig drift er lovfestet i mineralloven § 41 der det fremgår at '[d]rift på mineralforekomster skal skje på en bergfaglig forsvarlig måte'. Utvinningen må skje på en teknisk forsvarlig måte, driften må bidra til effektiv utnyttelse av ressursene og ellers skje på bærekraftig vis». <sup>372</sup> Også her er det lite *langsiktige miljøhensyn brukt til å begrunne tiltak*, selv om flere av tiltakene som foreslås vil ha positiv effekt på miljøet på lang sikt uten at dette er nevnt eksplisitt. <sup>373</sup> Når det gjelder *vurdering av de langsiktige miljøkonsekvensene av forslag* er det lite av dette. Departementet uttaler at «den foreslåtte driftsmåten for uttaket er bergfaglig forsvarlig». <sup>374</sup> I den delen av vedtaket som omhandler miljøkonsekvenser, er det noen langsiktige vurderinger. Departementet viser til miljødirektoratets vedtak, og peker på at tiltaket ikke vil få negative effekter for rødlistede arter, og at det er lite sannsynlig at kysttorsk vil oppleve vesentlig skade. <sup>375</sup> Jeg kan ikke se at *sumvirkninger* er vurdert.

Utredning av langsiktige miljøkonsekvenser i forarbeidene til mineralloven og vedtakene med hjemmel i loven er oppsummert i tabell 3 på neste side.

---

<sup>371</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2019) s. 38.

<sup>372</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2019) s. 15. Se også s. 10 og 40.

<sup>373</sup> Se Nærings- og fiskeridepartementet (2019) s. 39, 40 og 41.

<sup>374</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2019) s. 15.

<sup>375</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2019) s. 38.

	<b>Lovnivå</b>	<b>Forskriftsnivå</b>	<b>Enkeltvedtaksnivå</b>
<b>Mål/hensyn</b>	Ganske lite. Lite konkret, stort sett i form av referanser til et svakt bærekraftsbegrep eller «bergmessig forsvarlig».	Litt, kun fra høringsinstanser.	Litt.
<b>Situasjons-/problembeskrivelse</b>	Veldig lite og vagt.	Veldig lite.	Veldig lite.
<b>Begrunnelse for tiltak</b>	En del. I NOUen stort sett gjennom forslag fra mindretallet.	Litt, nesten bare fra høringsinstanser.	Ganske lite, men flere av tiltakene som stilles som vilkår vil gagne miljøet på sikt uten at det sies. Også i forslag fra høringsinstanser.
<b>Konsekvensvurderinger</b>	Veldig lite.	Ingenting.	En del, stort sett om avslutning av driften.
<b>Sumvirkninger</b>	Ingenting.	Ingenting.	Nevnes i KU én gang.
<b>Implisitt langsiktige miljøvurderinger</b>	Ingenting.	Ingenting.	Ingenting.

**Tabell 3.** Utredning av langsiktige miljøkonsekvenser i forarbeidene til minerall. og vedtak med hjemmel i loven

### 6.3 Oppsummering

Denne gjennomgangen viser at det er forskjeller og likheter i måten langsiktige miljøhensyn er vurdert på de ulike reguleringsnivåene. Innledningsvis må det understrekes at man skal være forsiktig med å trekke slutninger basert på et så lite utvalg som det jeg har sett på. Det er da også forskjeller mellom måten de ulike lovgivningsprosessene har behandlet langsiktige miljøvurderinger. De to lovene som tematisk omhandler miljø mer direkte vier det for eksempel mer oppmerksomhet enn mineralloven. Jeg vil likevel i det følgende prøve å oppsummere funnene i den empiriske delen. Denne oppsummeringen pretenderer ikke å si noe generelt om det norske utredningssystemet. Funnene kan likevel være interessante fordi de sier noe om hvilke utfall den vertikale regulerings- og utredningsmodellen kan få i en konkret sak. Fordi det er variasjoner mellom de tre lovene med vedtak, er vanskelig å generalisere funnene. Det er likevel noen fellestrekk, og disse kan, noe forenklet, fremstilles slik:

Utredning av langsiktige miljøkonsekvenser på ulike reguleringsnivå i Nussir-saken	
Reguleringsnivå	Utredning av langsiktige miljøkonsekvenser
Lovnivå	Mest trukket frem som et viktig hensyn og formål, situasjons-/problembeskrivelse og begrunnelse for tiltak. Lite eller ingen systematiske konsekvensutredninger. Utvalget av miljøvurderinger synes noe tilfeldig. Sumvirkninger trukket frem som et hensyn, men ikke konsekvensutredet.
Forskriftsnivå	Lite data og variasjoner i funnene. Ingen konsekvensutredninger i høringene. Langsiktige miljøhensyn trukket frem av høringsinstansene.
Enkeltvedtaksnivå	Konsekvensvurderinger hovedsakelig i KU, lite langsiktige perspektiver. Sumvirkninger ikke utredet.

**Tabell 4.** Utredning av langsiktige miljøkonsekvenser i Nussir-saken

Utredningene på **lovnivå** er preget av prinsipielle diskusjoner, situasjonsbeskrivelser, lovtekniske gjennomganger, redegjørelser for viktige hensyn og formål, ol. Langsiktige miljøhensyn er på ingen måte oversatt i lovarbeidet, men kommer først og fremst til uttrykk i form av *overordnede mål eller hensyn*, som *situasjons-/problembeskrivelse*, og som *begrunnelse for tiltak*. Det er mindre oppmerksomhet rundt miljøhensyn i forarbeidene til mineralloven enn de to andre lovene. Ofte er det langsiktige perspektivet understreket gjennom henvisninger til «bærekraftig utvikling» eller andre langsiktige konsepter, men også mer direkte ved at de langsiktige perspektivene er tydelig uttalt. Et viktig spørsmål er derimot om langsiktige miljøhensyn er fulgt opp i etterfølgende prosesser om utarbeiding av forskrift og enkeltvedtak. «Bærekraftig utvikling» kan fort bli tomme honnørord dersom det ikke er fulgt opp i etterfølgende arbeid med forskrifter og enkeltsaker.<sup>376</sup> Funnene i denne oppgaven kan tyde på at langsiktige miljøkonsekvenser ikke spilte en fremtredende rolle på de andre reguleringsnivåe-

<sup>376</sup> Jerkø (2009) er kritisk til en overdreven bruk av «bærekraftig utvikling» i formålsbestemmelser til lover: «Å bruke begrepet 'bærekraftig utvikling' for å signalisere at man bidrar til en bærekraftig utvikling, vil, i noen av de sammenhenger hvor en realitetsendring ikke er intendert, kunne fortone seg som uskyldig symbolpolitikk. Men dersom begrepet brukes for å trekke et legitimerende slør over en næring som ikke er bærekraftig, glir symbolpolitikken over i symbolmisbruk, med forveksling av det økologisk uforsvarlige og det bærekraftige og forvitring av begrepets innhold som resultat» (s. 366).

ne. Konsekvensutredningen i Repparfjordsaken begrenser seg i all hovedsak til driftsperioden, selv om tiltakshaver har et uttrykt ønske om å fortsette driften etter den første perioden;<sup>377</sup> flere høringsinstanser har kritisert at de langsiktige konsekvensene av tiltaket ikke er bedre utredet.<sup>378</sup> Selv om lovgivningen forutsetter at langsiktige miljøhensyn er viktig i anvendelsen av loven, er det tilsynelatende mangler i utredningen av de langsiktige miljøkonsekvensene i Repparfjordsaken.<sup>379</sup>

For at noe skal kunne kalles en konsekvensutredning, må det stilles noen krav til metode og innhold. Backer mener at «[b]egrepet bør forbeholdes for utredninger som klarlegger tiltakets konsekvenser med et minstemål av systematisk grundighet».<sup>380</sup> Slike utredninger forekommer lite på lovnivå. Det kan virke noe tilfeldig hvilke miljøkonsekvenser som gjøres rede for, og disse beskrives med liten grad av systematikk. Det er ingen forsøk på tallfesting eller kvantitative beregninger, og konsekvensvurderingene er mer deskriptive. Lovforarbeidene mangler omfattende årsak-virkningsanalyser av langsiktige miljøkonsekvenser.<sup>381</sup> Unntaket er den eksterne utredningen bestilt av planlovutvalget. De eneste konsekvensene som er systematisk gjort rede for er administrative og økonomiske konsekvenser.<sup>382</sup> Det kan altså virke som om det ikke gjennomføres analyser for lovgivning i tråd med utredningsinstruksen pkt. 2-2. Ofte er de langsiktige konsekvensvurderingene knyttet til konsepter som *kan* være langsiktige, men som ikke *bare* er det (eks. forurensing). En del miljøkonsekvensvurderinger er implisitt langsiktige. Dette kan være et tegn på at selv om man ønsker å vurdere miljøkonsekvenser, er det ikke nødvendigvis fokus på langsiktighet i disse vurderingene. Stortingskomiteene vurderer ikke miljøkonsekvensene av nye forslag de fremmer, heller ikke når de foreslår endringer i forslag som er ment å ivareta langsiktige miljøhensyn.

Et annet tema i oppgaven er sumvirkninger. Sumvirkninger presenteres ofte på lovnivå som et viktig hensyn som praktikere må ha i mente når de anvender loven. Det presenteres derimot sjelden konkrete forslag for å forhindre negative sumvirkninger av vedtak etter loven.<sup>383</sup> I omtalen av sumvirkninger er det store variasjoner mellom de tre lovene. Det er positivt at

---

<sup>377</sup> Didriksen s. 39.

<sup>378</sup> Fylkesmannen i Finnmark (2011), Mattilsynet (2011).

<sup>379</sup> Det er vanskelig for en jusstudent å vurdere kvaliteten av konsekvensutredninger. Jeg har forsøkt å henvende meg til en av forfatterne av konsekvensutredningen, uten hell.

<sup>380</sup> Backer (1996) s. 147.

<sup>381</sup> Dette funnet er i tråd med Nordrum (2019) s. 71-73 og 489. Se også Difi (2012) og DFØ (2017) som begge gjelder utredning av statlige tiltak, ikke bare lovgivning.

<sup>382</sup> I Lovteknikkboka står det at «En lovutredning bør som hovedregel inneholde: [...] 7. en redegjørelse for forslagenes økonomiske og administrative konsekvenser og eventuelle andre konsekvenser». Miljøkonsekvenser er hverken nevnt her eller i utredningsinstruksen. Siden det er få rettslige krav til utredning av lovgivning blir slike dokumenter viktige i praksis, og det er beklagelig at miljøkonsekvenser ikke er nevnt.

<sup>383</sup> Se likevel NUT 1977: 1 s. 12, 30-31 og 39.

sumvirkninger diskuteres i både pbl. og forurl., to av de viktigste miljølovene vi har. I arbeidet med mineralnæringsloven er ikke sumvirkninger vurdert i det hele tatt. Når sumvirkninger ikke er behandlet i forbindelse med mineralnæringslovgivningen (eller Strategi for mineralnæringsloven, som jeg ser på under) er det fare for at utfordringer som er særegne for mineralnæringsloven ikke blir vurdert.

Det finnes andre typer dokumenter enn lovgivning der myndighetene kan utrede langsiktige og kumulative miljøkonsekvenser. Jeg har ikke foretatt en systematisk gjennomgang av slike dokumenter. Det ville vært interessant med mer kunnskap om hvordan de behandler langsiktige miljøkonsekvenser. Jeg har likevel sett på noen dokumenter som er spesielt relevante for casen. I Strategi for mineralnæringsloven er miljøhensyn og -konsekvenser, også langsiktige, drøftet kort.<sup>384</sup> Det er derimot ingen drøfting av kumulative virkninger av sjødeponi på fjordene som naturtype. Dette på tross av at flere forskningsinstanser i et felles innspill til strategien rådet om å «utarbeides en helhetlig plan for bruken av kysten og fjordene» og advarte mot «[e]n bit-for-bit utbygging i fjordene».<sup>385</sup>

Basert på de dokumentene jeg har fått innsyn i er det vanskelig å si hvordan forvaltningen har behandlet langsiktige miljøkonsekvenser i utarbeidelsen av **forskrifter**. Det er forskjeller mellom forarbeidene til forskriftene. Jeg vil derfor nøye meg med å si at det ikke har vært noen utredninger av langsiktige miljøkonsekvenser eller sumvirkninger i det materialet som har blitt sendt på høring, som i all hovedsak er den informasjonen som er tilgjengelig for borgerne før vedtakelse av forskrifter. Høringsinstansene har likevel trukket frem langsiktige miljøvurderinger i sine innspill. Jeg har i liten grad fått innsyn i dokumenter som sier noe om hvordan forvaltningen har forholdt seg til høringsinnspillene.<sup>386</sup>

På **enkeltvedtaksnivå** finnes de fleste miljøkonsekvensvurderingene i konsekvensutredningen. De knytter seg hovedsakelig til driftsperioden, og har derfor ikke et langsiktig perspektiv.

---

<sup>384</sup> Nærings- og handelsdepartementet (2013b) s. 54-55.

<sup>385</sup> Havforskningsinstituttet (2012) s. 18.

<sup>386</sup> Bernt er skeptisk til om høringsrunden har innflytelse på resultatet: «Det bildet som tegner seg, er at kravene til saksbehandling og involvering av interesserte eksterne aktører innen svært vide rammer anses som et forvaltningsmessig, og ikke rettslig, anliggende. Når politisk eller administrativ ledelse har bestemt seg for hva slags regulering man ønsker, får høringsrunden ikke sjelden mer karakter av en legitimeringsrunde enn av reell innhenting av informasjon og synspunkter. [...] Dette avspeiler et grunnleggende dilemma ved forskriftsprosessen: På den ene siden ønsker vi at det som sendes ut på høring, er resultat av en grundig faglig utredning av ulike handlingsalternativer, med en rimelig presis angivelse av hvordan disse faktisk gjennomføres rent reglementsteknisk. Men når det som sendes ut, er uttrykk for 'sluttført saksbehandling' fra vedkommende forvaltningsorgans side, vil høringsrunden lett kunne få karakter av en skinnprosess. Den langt største delen av forskriftsverket er forvaltningens selvproduserte rettsliggjøring av egen virksomhet, bare unntaksvis gjenstand for offentlig innsyn med muligheter for kritiske synspunkter under prosessen, og i svært liten grad under ansvarlig politisk kontroll» (Bernt (2016) s. 76-77).



*Sumvirkninger* nevnes omtrent ikke i det hele tatt i konsekvensutredningen. Av enkeltvedtakene er det først og fremst utslippstillatelsen som trekker frem langsiktige miljøkonsekvenser. *Sumvirkninger* er ikke nevnt i noen av vedtakene. Selv ikke når sumvirkninger er anført i klagen på vedtak om utslippstillatelse fra Naturvernforbundet og Natur og Ungdom, fremgår det av saksdokumentene hvordan sumvirkninger er vurdert. Anførselen tar opp tap av areal i fjorden i forbindelse med sjødeponiet, og peker på at tap av areal i sum er en av de største årsakene til tap av biologisk mangfold. På tross av dette behandler direktoratet og departementet likevel inngrepet isolert.

Selv om forarbeidene til lovene i all hovedsak fremstår som grundige, støtter denne gjennomgangen opp om antagelsen om at *miljøkonsekvensutredninger* hovedsakelig skjer i forbindelse med enkeltvedtak. Den viser også at det i dette tilfellet er mangler ved dette utredningssystemet. Selv om det er gjennomført systematiske konsekvensutredninger av tiltaket før det fattes enkeltvedtak, omfatter utredningene i liten grad langsiktige miljøkonsekvenser. Sumvirkninger er enda mindre utredet. Disse virkningene blir ikke tilstrekkelig kartlagt på noe tidspunkt i reguleringsprosessen. Dette åpner for en utredningspraksis der hverken beslutningstagerne eller interesserte borgere får et fullstendig bilde av tiltakenes langsiktige, samlede belastning – man ser ikke skogen for bare trær.

## Del IV: Hvordan etterleve plikten til å utrede langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning – rettspolitisk del

### 7 Etterlevelse av plikten til å utrede langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning

#### 7.1 Innledning

Det er utfordrende å utrede langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning. Å gi en universell fremgangsmåte er en vanskelig oppgave, og en jeg ikke vil begi meg ut på her. Basert på funnene i de to foregående delene vil jeg likevel avslutningsvis diskutere noen momenter jeg mener det er viktig å ta hensyn til i utformingen av regelverket. Disse må forstås som innspill til den rettspolitiske debatten, og ikke absolutte forslag til hvordan regelverket skal utformes. De overordnede spørsmålene jeg ønsker å belyse er: Hvilken informasjon må foreligge på hvilket nivå? Hvordan få bedre regulering(sprosess)? Hvordan ivareta langsiktige miljøhensyn, og nå målet om en bærekraftig utvikling?

I del II begrenset jeg meg til å beskrive gjeldende rett. Grunnen til at jeg har skilt ut vurderingene om hvordan retten *bør* være til et eget kapittel, er at det er andre metodekrav til slike drøftelser enn til rettsdogmatiske analyser.<sup>387</sup> Også rettspolitiske drøftelser må underlegges visse metodekrav, ellers vil de bare uttrykke forfatterens personlige mening. For å kritisere og kommentere gjeldende rett eller praksis, må man etablere en normativ målestokk som reglene kan måles opp mot. Jeg vil ta utgangspunkt i de rettsdogmatiske og empiriske funnene i oppgaven, og vurdere mulige forbedringer i lys av miljøetikk og rettsfilosofi. De verdiene som ligger til grunn for drøftelsen er de sentrale hensynene som Grl. § 112 er ment å ivareta: Miljø- og demokratihensyn.

Grl. § 112 andre ledd innebærer en plikt til å utrede miljøkonsekvenser av «inngrep i naturen». Denne plikten omfatter særlig langsiktige konsekvenser, herunder sumvirkninger. I den rettsdogmatiske delen viste jeg at «inngrep i naturen» skjer i flere trinn i et reguleringshierarki. Dette får igjen betydning for utredningsplikten: Den nødvendige informasjonen om miljøkonsekvenser må foreligge på de ulike nivåene i prosessen, og informasjonen må tilpasses de ulike nivåene.

Den empiriske undersøkelsen av hvordan langsiktige miljøkonsekvenser er utredet i praksis viser at det i liten grad gjennomføres systematiske konsekvensutredninger av lovgivning. Ut-

---

<sup>387</sup> Se mer om dette Eriksen (2012).

redningene som gjennomføres på lovnivå er preget av prinsipielle diskusjoner, situasjonsbeskrivelser, redegjørelser av viktige hensyn og formål, osv. Det synes noe tilfeldig hvilke miljøkonsekvenser som gjøres rede for, og disse beskrives med liten grad av systematikk. Det er liten oppmerksomhet rundt langsiktige miljøkonsekvenser og sumvirkninger. Undersøkelsen viser at disse typene konsekvenser heller ikke er utredet i særlig grad senere i reguleringsprosessen i forbindelse med vedtagelse av forskrift eller enkeltvedtak. Dette skiller dem fra andre, mer umiddelbare miljøkonsekvenser som i større grad utredes systematisk før enkeltvedtak.

## 7.2 Etterleves kravene i Grl. § 112 andre ledd?

Hvordan stemmer disse funnene overens med kravene i Grl. § 112 andre ledd? Som antydning tidligere er det ingenting prinsipielt i veien for at «inngrep i naturen» som skjer gjennom flere trinn, også utredes slik at informasjonen foreligger trinnvis.<sup>388</sup> Det sentrale spørsmålet er: *Hvilken informasjon må foreligge på hvilket nivå?* For å besvare dette spørsmålet vil jeg ta utgangspunkt i hensynene bak utredningsplikten. Drøftelsen under må leses i lys av at undersøkelsene i denne oppgaven ikke nødvendigvis er representative for hele det norske utredningssystemet.

For det første er et lovbestemt formål med utredningsplikten at borgerne skal ha tilstrekkelig informasjon til å ivareta retten til miljø etter første ledd. Dersom man ser bort ifra utredning av langsiktige miljøkonsekvenser og sumvirkninger, er dagens praksis rundt utredning av lovgivning antagelig i tråd med Grl. § 112 andre ledd.<sup>389</sup> Selv om lovutredningene ikke er systematiske eller tar i bruk kvantitative metoder, er det overordnede beskrivelser av de grunnleggende miljøvirkningene og klare forutsetninger om hvordan loven vil utformes. Dette gjør borgerne i stand til å delta i prosessen. Siden det foreligger mer informasjon på et senere tidspunkt (hovedsakelig før enkeltvedtak, hvor informasjonen uansett kan være mer detaljert) er kravene i Grl. § 112 oppfylt.

Når det derimot gjelder de langsiktige konsekvensene og sumvirkningene, viser kap. 6 at dette ikke utredes i særlig grad på noen av reguleringsnivåene. Dette er mer problematisk i forhold til § 112 andre ledd fordi informasjonen uteblir gjennom hele prosessen. Borgerne får ikke informasjon om sider av «inngrep i naturen» som er helt sentrale for at de skal kunne ivareta hensynet til fremtidige generasjoner i første ledd. En slik praksis kan neppe være i tråd med kravene til utredning i Grl. § 112.

---

<sup>388</sup> Se pkt. 5.8.

<sup>389</sup> Dette sies med det forbehold at jeg ikke har gjennomgått utredning av andre miljøkonsekvenser enn langsiktige virkninger og sumvirkninger med samme grad av systematikk.

Andre ledd har også et annet viktig formål: Å gjøre myndighetene i stand til å gjennomføre tiltak, jf. tredje ledd, som sikrer retten etter første ledd også for fremtidige generasjoner. Da er det en nødvendig forutsetning at myndighetene har informasjon om miljøkonsekvensene av reguleringen som blir vedtatt, også de langsiktige og kumulative virkningene. Sammenhengen mellom de tre leddene er viktig for å forstå hvordan den kan gjennomføres best mulig. Sumvirkninger må utredes som en del av en praksis. Gjennomgangen i kap. 6 viser at dette ikke blir gjort. Et eksempel kan være bruk av sjødeponi. Selv om loven åpner for en praksis med sjødeponi, som vil ha langsiktige miljøkonsekvenser, er ikke dette nevnt i lovforarbeidene til mineralloven. Heller ikke i forbindelse med vedtak av forskrift eller utforming av enkeltvedtak er sumvirkninger drøftet.

### 7.3 Diskusjon

En sentral debatt er spørsmålet om form versus innhold. Krav til utredning av lovgivning vil bety en dyrere, mer omfattende og tidkrevende prosess. Kritikere vil si at det ikke er noe poeng i å ha prosedyrer for prosedyrenes skyld. Høyesteretts praksis viser at vår øverste domstol ser ut til å vektlegge innhold over form.<sup>390</sup> Det kan være mange gode grunner for det, den viktigste kanskje at domstolen skal være forsiktig med å overprøve demokratiske vedtak. Hvis man derimot snur på det, er lovgivning positivisering av politiske verdier og standpunkter – det har derfor betydning hvordan den blir til.

Filosofen og sosiologen Habermas opererer med en deliberativ demokratiteori.<sup>391</sup> Teorien tar utgangspunkt i at flertallsbeslutninger alene ikke er nok for å sikre en demokratisk styreform – samfunnet må også legge til rette for en kritisk, offentlig debatt. Dette forbedrer kunnskapsgrunnlaget og øker ansvarligheten hos beslutningstagerne. Den kommunikative prosessen mellom borgerne bidrar til avgjørelsens rasjonalitet og legitimitet. Habermas skiller mellom viljesdannelse, som skjer i formelle politiske institusjoner, og meningsdannelse, som skjer i offentligheten. For begge prosessene er deliberasjon, eller debatt, viktig. Sivilsamfunnets meningsdannelse står sentralt i Habermas' teori, og han understreker viktigheten av sosiale bevegelser som fagforeninger, kvinnebevegelsen osv. I et historisk perspektiv er det i stor grad utenomparlamentariske aksjoner som har kjempet frem store samfunnsreformer. I norsk sammenheng kan man se til arbeiderbevegelsen eller Alta-aksjonene. Dette viser at det ikke bare er politiske institusjoner som skaper politikk.

---

<sup>390</sup> Se pkt. 5.7. Avgjørelsene gjelder enkeltvedtak, ikke strategiske avgjørelser.

<sup>391</sup> Oppsummeringen av Habermas' teori er basert på Eriksen (1999) s. 151-305. For mer om dette, se der, samt Stokke (2019) s. 71-98. Det finnes ulike varianter av deliberativt demokrati. Jeg tar selvfølgelig ikke til orde for å flytte demokratiske avgjørelser ut av parlamentariske institusjoner.

Ifølge Habermas' teori skal ikke staten bare fatte flertallsavgjørelser etter en viss prosedyre, den skal også legge forholdene til rette for en rasjonell offentlig debatt. For at debatten skal være rasjonell må alle få delta på lik linje. Dette forutsetter (blant annet) et høyt informasjonsnivå. Et deliberativt demokrati fordrer også at individets frihet og autonomi er ivarettatt, og at borgerne har en viss livskvalitet og grunnleggende rettigheter. Bare på den måten kan de delta fritt i den offentlige debatten. Demokratiet er avhengig av en kritisk offentlighet som er (ut)dannet og opplyst.

Grl. § 112 har en demokratisk funksjon som passer godt inn i Habermas' deliberative demokratimodell. Myndighetene er pålagt en plikt til å «iverksette tiltak» som sikrer borgerne miljøinformasjon, slik at de kan delta i beslutningsprosessene og sikre sin rett til miljø.<sup>392</sup> Sett fra denne synsvinkelen vil myndighetene gjennom å utrede langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning (for så å dele den med borgerne) oppfylle sin demokratiske plikt til å legge til rette for en rasjonell offentlig debatt. Dermed sikres sivilsamfunnet deltagelse i lovgivningsprosessen, og sjansene for at lovgivningen blir legitim og rasjonell øker. En slik nedenfra og opp-tilnærming kan altså bidra til bedre regulering.

Den norske lovgivningsprosessen baserer seg allerede på bred deltagelse, blant annet gjennom representasjon av ulike samfunnsinteresser i lovutvalg. Hensikten er at man på denne måten kan bygge på representantenes erfaringer i utformingen av loven, og skape konsensusbasert lovgivning. Dette vil ofte være et godt utgangspunkt, også etter Habermas' teori. Problemet når man ser på det fra et miljøperspektiv er at vi i dag står overfor miljøproblemer vi *ikke har erfaring med å løse*.<sup>393</sup> Vårt konsensusbaserte system er heller ikke velegnet til å gjennomføre gjennomgripende endringer. Den brede deltagelsen gjør at miljøhensyn fremstår som én av flere motstridende interesser, når det i realiteten er snakk om vårt felles livsgrunnlag. Mer kunnskap om langsiktige miljøkonsekvenser i forberedelsen av lovgivning kan kanskje bidra til å motarbeide disse problemene. Slik kan man sørge for at miljøhensyn får større plass i vurderingene, og legge bedre til rette for etterprøving av lovarbeidet. Dette forutsetter at lovens *begrunnelse* må redegjøre for hvordan miljøkonsekvensutredningen har vært vurdert og vektet, sml. konsekvensutredningsforskriften § 29 andre ledd.<sup>394</sup>

---

<sup>392</sup> Se også Stokke (2019) s. 80.

<sup>393</sup> Vi har erfaring med å løse både regionale og globale miljøproblemer, og her har rettslige virkemidler spilt en viktig rolle, eks. problemene med ozonlaget og sur nedbør. Disse problemene er derimot i en annen kategori, der det i stor grad var snakk om å erstatte skadelige stoffer med mer miljøvennlige, tilgjengelige alternativer. De var også mindre omfattende enn den globale oppvarmingen vi står overfor i dag.

<sup>394</sup> Det er viktige sammenhenger mellom utredning og krav til begrunnelse. Når domstolene har prøvd betydningen av manglende utredninger i forvaltningssaker, har de tilsynelatende lagt vekt på innhold over form. I Rt. 2009 s. 661 og HR-2017-2247-A vurderer Høyesterett om den manglende informasjonen ville ha endret innholdet i vedtaket, og kommer til at det ikke er tilfelle. Altså betyr ikke manglende utredning like mye dersom begrunnelsen er god nok. Se mer om disse avgjørelsene i pkt. 5.9.

Deltagelse sikres også gjennom høringsrunder der interesserte kan komme med innspill tidlig i prosessen. For forskrifter er høringsplikten forankret i fvl. § 37. Utredningsinstruksen pkt. 3-3 slår fast at forslag til lov og forskrift skal legges ut på høring. I miljø saker er høringsplikten også beskyttet i miljøinformasjonsl. § 20 andre ledd. Etter utredningsinstruksen utgjør høringsinnspillene en del av kunnskapsgrunnlaget i saken – instruksens formål er jo nettopp å «legge et godt grunnlag for beslutninger», bl.a. gjennom å «involvere dem som er berørt av tiltaket», jf. pkt. 1-1.<sup>395</sup> Hvis en virkning har vært belyst i høringsrunden er den presumtvt kjent for beslutningstagerne. For at høringsrunden skal fungere optimalt er det likevel viktig at interesserte parter får så mye informasjon som mulig *før* høringen, slik at de kan komme med gjennomtenkte og begrunnede innspill. Da blir deltagelses- og demokratihensyn bedre ivaretatt. Dette innebærer at myndighetene selv må sørge for at virkningene er tilstrekkelig belyst, og at de ikke kan stole på at det blir gjort av høringsinstansene.

Man trenger ikke forankre krav om mer utredning og informasjon i politiske teorier – det virker *intuitivt* som en god løsning, også på lovgivningsnivå. Men da må utredningene av langsiktige miljøkonsekvenser bidra til bedre lovgivning(sprosess). Skinnprosesser vil bare gjøre prosessen tung og lite transparent. I del II har jeg pekt på flere vanskeligheter med å utrede langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning. Man må stille seg spørsmålet om man kan utarbeide langsiktige prognoser av en slik kvalitet at de er egnet til å være politisk beslutningsgrunnlag. Et eksempel kan være karbonbudsjetter. Selv om verdenssamfunnet har blitt enige om å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grad er forskerne uenige om hvor store karbonbudsjetter vi må operere med for å nå dette målet.<sup>396</sup> De Sadeleer påpeker at kvantitative utredninger som ikke tar tilstrekkelig høyde for kompleksiteten i utredningsobjektene (og sumvirkningene av dem) kan gjøre det vanskeligere for beslutningstagerne å handle føre var. Utredninger med klare konklusjoner kan også begrense beslutningstagerens muligheter til å velge alternative handlemåter, og flytter dermed mye av avgjørelsen til utredere.<sup>397</sup> Kanskje må prognosene i større grad gi uttrykk for de forutsetningene og usikkerheten de bygger på, slik at dette blir tydeligere for beslutningstagerne. Beslutningstagerne bør muligens legge mindre vekt på slike prognoser, og heller utvise større forsiktighet i utformingen av politikken.<sup>398</sup> I det følgende vil jeg peke på noen momenter man i alle fall bør ta hensyn til når man utarbeider utredninger som skal fungere som beslutningsgrunnlag for vedtagelse av lovgivning.

---

<sup>395</sup> Se også Bernt (2016) s. 71.

<sup>396</sup> Kvåle (2018) og Peters (2017), eksempel hentet fra Stokke (2019) s. 94.

<sup>397</sup> De Sadeleer (2017) s. 29-30.

<sup>398</sup> Se også Kuraj (2019), særlig s. 250-262, om håndtering av usikkerhet i toksikologiske undersøkelser om nanoteknologi.

God regulering er nødvendig for å sikre en bærekraftig utvikling, noe Brundtlandkommisjonen også pekte på i sin rapport.<sup>399</sup> Men hvordan skaper man god regulering? I pkt. 4.2 pekte jeg på at en utfordring med å utrede lovgivning er at den er en del av et større reguleringsystem, og at det derfor kan være vanskelig å analysere virkningene av loven isolert sett. Lovens virkninger vil i stor grad avhenge av det tilhørende forskriftsverket og utformingen av enkeltvedtakene som fattes med hjemmel i loven. De ulike bestanddelene i reguleringsystemet fungerer i et gjensidig samspill, og det må man ta høyde for når man utreder lovgivning. Det kan derfor være vanskelig å utarbeide gode utredninger på lovnivå. Et funn fra den empiriske delen som er interessant i denne sammenheng er at *ex ante*-undersøkelsen bestilt av planlovutvalget slo fast at lovforslaget til pbl. ville sikre at miljø- og ressurs hensyn ble ivaretatt i prosessene.<sup>400</sup> EVAPLAN sin *ex post* evaluering av loven fant derimot at loven «ikke i tilstrekkelig grad sikrer klimahensyn og naturmangfold i lokale planpraksiser».<sup>401</sup> Men selv om det er umulig å komme med sikre prognoser, er ikke det nødvendigvis et argument for å la være å utrede virkninger av lovgivning. Et minstekrav må være at man tilpasser utredningen slik at lovgivningens rolle i reguleringsystemet er tatt hensyn til i analysen. Det må også være bevissthet blant beslutningstagere og andre deltagere i prosessen om konsekvensutredningenes begrensninger. Lovutredningene vil antagelig bare bli bedre av å bygge på mer kunnskap og større forståelse for årsakssammenhenger. Forhåpentligvis vil dette også bidra til å skape bedre regulering.

Utredningssystemet må ta høyde for at reguleringen skjer i flere trinn. Det er ikke dermed sagt at det samme forholdet skal utredes flere ganger. Kravene til utredning må rette seg mot de ulike fasene i realiseringen av et «inngrep i naturen», og tilpasses hverandre. Her kan det passe med en sammenligning med EU-retten. I pkt. 3.3.2 gjennomgikk jeg EIA- og SEA-direktivene. Schütz skriver om forholdet mellom direktivene at de «retter seg som utgangspunkt mot ulike faser i realiseringen av eit prosjekt. Planen kjem normalt først i tid og avklarar strategiske spørsmål, før søknad til prosjektet vert fremma».<sup>402</sup> Det er ingen prinsipiell grunn til at lovgivning ikke skal være en del av et slikt utredningssystem. Siden strategiske avgjørelser som planer og lovgivning kan variere i utforming, må utredningskravene være fleksible. Dette er også gjenspeilet i SEA-direktivet, som har mindre detaljerte krav til innholdet i utredningen enn EIA-direktivet.<sup>403</sup>

---

<sup>399</sup> Brundtlandkommisjonen (1987) s. 236-237.

<sup>400</sup> Asplan Viak (2002).

<sup>401</sup> Hanssen og Aarsæther (2018) s. 5-6.

<sup>402</sup> Schütz (2014) s. 113.

<sup>403</sup> Schütz (2014) s. 115.

En typisk miljølov er fullmaktslovgivning med mye skjønn og delegert kompetanse. Lovgivingen lager et beslutningssystem – loven setter rammene for hvem, hva, når og hvordan avgjørelser skal tas. I et slikt system må en av lovgivers viktigste oppgaver være å sikre at langsiktige miljøkonsekvenser og sumvirkninger kommer frem og blir tatt hensyn til før den endelige beslutningen tas. Dersom det ikke skjer på lovnivå, må det skje senere. For at utredningspraksisen for regulering skal være i tråd med Grl. § 112 andre ledd må utredninger av tiltak på *enkeltvedtaksnivå* i større grad fokusere på langsiktige miljøkonsekvenser. Da sikrer man at de langsiktige miljøkonsekvensene i alle fall er tilgjengelig for borgerne i ett ledd av reguleringsprosessen. Miljørettens fragmentering fører til at mange viktige beslutninger tas av sektormyndighetene. Klarer sektormyndigheter å balansere de overordnede miljømålene mot andre mål de er satt til å jobbe for? Det er ikke uten betydning hvilket forvaltningsorgan som får tildelt kompetanse etter loven.

Klimaendringene er vår tids største utfordring, og et iboende langsiktig problem. Selv om vi stanset alle våre klimagassutslipp i dag, ville historiske utslipp fortsette å skape endringer i klimaet vårt i lang tid fremover. Det er også enighet om at klimaendringene er menneskeskapte.<sup>404</sup> Klimakrisen har stilt oss overfor en etisk problemstilling som er enestående i menneskenes historie: Vårt levesett endrer klimaet, og påfører dermed en helt ny form for skade både på mennesker på andre siden av jorda og kommende generasjoner.<sup>405</sup> Disse aspektene kalles henholdsvis intra- og intergenerasjonell rettferdighet, og er hensyn vi må bygge inn i det juridiske apparatet som skal forhindre og begrense klimaendringene. De er allerede innebygd i begrepet «bærekraftig utvikling».<sup>406</sup> Men det er også viktig at intergenerasjonell rettferdighet, eller hensynet til fremtidige generasjoner, står sentralt i reglene om miljøkonsekvensutredning.<sup>407</sup> Når man skal gjennomføre «inngrep i naturen» må man ta hensyn til naturens verdi for fremtidige generasjoner, i all overskuelig fremtid. Dette krever mer oppmerksomhet på langsiktige virkninger enn det som tilsynelatende er tilfelle for konsekvensutredninger i dag. Man må også passe på at langsiktige miljøkonsekvenser ikke blir undervurdert i utredningen, for eksempel gjennom høye diskonteringsrater.

### 7.3.1 Særlig om å utrede sumvirkninger

Bugge mener at det ikke bare er enkeltsaker som kan stride imot Grl. § 112:

«Virkningene av hvert enkelt tiltak kan være minimale og ikke medføre overskridelse av terskelen for brudd på bestemmelsen. Er det likevel bare det enkelte vedtaket eller

---

<sup>404</sup> IPCC (2018) s. 4-5.

<sup>405</sup> Se om de etiske konsekvensene av dette Singer (2011) s. 216-237.

<sup>406</sup> Se eks. Rio-erklæringen prinsipp 3: «The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations». Se også Beyerlin (2011) s. 77.

<sup>407</sup> Jeg tar ikke hensyn til intragenerasjonell rettferdighet her, da det faller utenfor temaet i oppgaven.



tiltaket som kan bedømmes i forhold til budet i § 112? Dette ville i så fall sterkt begrense bestemmelsens praktiske betydning. Enkeltsaker må derfor vurderes som ledd i en politikk eller en praksis som i sum fører til virkninger som bryter med at § 112 [sic], og det er gyldigheten av denne politikken eller praksisen som må vurderes. Dette er helt nødvendig for at § 112 skal kunne stå som en skranke mot at menneskers helse og naturmangfoldet ødelegges ‘bit for bit’». <sup>408</sup>

For at man skal vurdere praksisen, slik Bugge mener, må man utrede virkningene av den. Utredningsplikten i enkeltsaker ligger på tiltakshaver. Noen typer utredninger, for eksempel sumvirkninger, kan man vanskelig kreve at tiltakshaver skal utrede fordi vurderingstemaet ligger fjernt fra deres virksomhet. <sup>409</sup> Disse konsekvensene må utredes ovenfra, ikke nedenfra som når man utreder i forbindelse med et forestående enkeltvedtak. Derfor har staten et særlig ansvar for å sørge for at slike virkninger blir utredet. Det er naturlig at det skjer i forbindelse med forberedelse av det reguleringsnivået som åpner for praksisen, typisk lovgivning.

Et alternativ kan være å ta i bruk et nytt, mer helhetlig styringsverktøy, f.eks. noe som ligner på forvaltningsplanene for havområdene. Disse gjelder i all hovedsak kun for havområdene utenfor grunnlinja, og inkluderer derfor ikke fjordene. <sup>410</sup> Slike planer kan også bidra til å redusere utfordringene som følger av miljørettens fragmentering og utstrakte bruk av forvaltningsskjønn. Planene kan legge til rette for bedre koordinering av forvaltningsbeslutninger. De må utarbeides i et tverrsektorielt samarbeid, og ta utgangspunkt i en økosystembasert forvaltning. En måte å sikre dette kan være ved å gi KLD det overordnede ansvaret.

En annen måte å sikre at sumvirkninger og andre miljøkonsekvenser er tilstrekkelig utredet kan være å opprette et regelråd for miljøet, tilsvarende Regelrådet som finnes for næringslivet. Dagens Regelråd er et uavhengig forvaltningsorgan som skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, for å kontrollere at konsekvensene for næringslivet er kartlagt og utredet. Formålet er å bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder. <sup>411</sup> En tilsvarende uavhengig, tverrfaglig gjennomgang av forslag til regelverk som kan ha virkninger

---

<sup>408</sup> Bugge (2019) s. 171.

<sup>409</sup> I casen gjennomgått i kap. 6 (på side 62) erkjente tiltakshaver i konsekvensutredningen at det kunne oppstå negative sumvirkninger for snøugle. Disse var derimot ikke utredet, ansvaret for dette var heller skjøvet over til fremtidige prosjekter (Frilund (2011) s. 104). Spørsmålet er når avgjørelsen av hva som er en for stor samlet belastning skal tas.

<sup>410</sup> St.meld. nr. 8 (2005–2006) s. 16, St.meld. nr. 37 (2008–2009) s. 14, Meld. St. 37 (2012–2013) s. 14. Jeg har ikke gjennomgått systematisk hvordan langsiktige miljøkonsekvenser er behandlet. Det faglige grunnlaget for revisjonen av planene består av utredninger om tilstand og konsekvenser av aktuelle aktiviteter, også samlede miljøkonsekvenser (Faglig Forum, 2019).

<sup>411</sup> Rådet ble etablert ved kgl.res. 11. desember 2015, formål og oppgaver fremgår av Etablering av og vedtekter for Regelrådet.

for miljøet kan bidra til at miljøvirkninger kommer frem og blir bedre ivaretatt i utviklingen av regelverket.

Det kan også forekomme situasjoner der tiltakshaver i større grad enn i dag bør pålegges å utrede sumvirkninger, for å sikre at utredningsplikten i Grl. § 112 oppfylles. Det vil typisk være der tiltaket vil åpne for en ny eller utvidet praksis, slik at det i realiteten er foten i døra for senere virksomhet. Åpning av oljefelt i nye områder kan være et eksempel.

### 7.3.2 Særlig om økonomiske analyser

Det er mye som tyder på at krav om mer utredning fort kan bli oversatt til mer samfunnsøkonomiske analyser. Blant annet utredningsinstruksen legger opp til dette.<sup>412</sup> Internasjonale anbefalinger går i samme retning. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) har utviklet anbefalinger og retningslinjer for hvordan medlemslandene kan gjennomføre reguleringspolitiske reformer for å få bedre regulering. I 2012 vedtok ministerrådet, som består av representanter fra hvert medlemsland, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Her beskriver de tiltak medlemsstatene kan og bør gjennomføre for å få bedre reguleringsprosesser. Et av tiltakene går ut på å «[i]ntegrate Regulatory Impact Assessment (RIA) into the early stages of the policy process for the formulation of new regulatory proposals».<sup>413</sup> I utdypningen av hva dette innebærer, legger de vekt på at utredningen må skje *ex ante*, at den skal være proporsjonal med reguleringens betydning, og helst inkludere kvantitative metoder og kost-nytteanalyser. Når det gjelder miljøkonsekvenser skal myndighetene også «[take] into account possible long term [...] effects».<sup>414</sup> I OECDs evaluering av den norske reguleringsprosessen, har de fremmet en kritikk som i korte trekk går ut på at vi må bevege oss fra det konsensusbaserte systemet vi har i dag, til et mer evidensbasert system som det OECD anbefaler.<sup>415</sup>

Platjouw trekker også frem kost-nytteanalyser som et verktøy for en mer holistisk økosystemtilnærming til norsk naturforvaltning. Dagens miljørett har store svakheter når det kommer til å forvalte økosystemer på en bærekraftig måte, og Platjouw presenterer en løsning der konsistens og koherens i regelverket står sentralt. Hun mener kost-nytteanalyser vil gi beslutningsta-

---

<sup>412</sup> Se pkt 2-2 i instruksen, og gjennomgangen i pkt. 3.5 over.

<sup>413</sup> Recommendation of the Council (2012) s. 4.

<sup>414</sup> Recommendation of the Council (2012) s. 10-11.

<sup>415</sup> Reviews of Regulatory Reform (2003) s. 33, 41-43. Se også Nordrum (2019) s. 71-95, som advarer mot å ukritisk tilpasse seg OECDs anbefalinger. Han peker på at anbefalingene bygger på antagelser om hva god reguleringspolitikk er som ikke nødvendigvis er nærmere drøftet eller etterprøvd.

gere informasjon om virkningene av tiltak, og at de vil gjøre reguleringsprosessen mer transparent.<sup>416</sup>

Selv om jeg deler Platjouw's bekymring for fragmentarisk økosystemforvaltning, er jeg ikke udelt enig i løsningsforslagene. Mer koherens og konsistens er alltid ønskelig. Jeg stiller meg derimot tvilende til at økonomiske beregninger er det beste virkemiddelet for å sikre at miljøinteresser ikke blir undervurdert i analysene. OECD jobber da også først og fremst for økonomisk vekst, og selv om det selvsagt er understreket at denne skal være bærekraftig er ikke miljøhensyn nødvendigvis alltid i høysetet. Gjennomgangen i pkt. 4.3 viser noen av svakhetene ved å bruke kost-nytteanalyser, særlig på miljøverdier. Platjouw diskuterer også flere av disse begrensningene, og kommer med løsninger som vil bøte på noen av dem. For eksempel ønsker hun å ta i bruk en svært lav diskonteringsrate.<sup>417</sup> Jeg er likevel ikke overbevist om at en så antroposentrisk metode kan ta høyde for kompleksiteten i økosystemene. I USA og EU er det gjennomført undersøkelser av om kost-nytteanalyser *ex ante* viser seg å stemme overens med virkningene som er observert *ex post*. Disse tyder på at analysene *ex ante* ofte overvurderer kostnadene ved miljøregulering, og at miljøregulering ofte viser seg å være lønnsomt i ettertid.<sup>418</sup> I et demokratiperspektiv kan man også argumentere for at samfunnsøkonomiske analyser er ekspertanalyser som kan bli tillagt stor vekt, og som kan gjøre den offentlige debatten vanskelig for de (mange) som ikke har utstrakt kunnskap om slike analyser.

Det er derfor tilsynelatende gode grunner til å være skeptisk til større bruk av kost-nytteanalyser for å ivareta miljøet.<sup>419</sup> I tillegg er det utfordringer ved å bruke dem til å utrede strategiske avgjørelser, særlig avgrensingsproblemer. Langsiktig påvirkning på økosystemene er også vanskelig å utrede på forhånd. Dette understreker også Platjouw:

«[U]ncertainty and unpredictability of ecosystem performance complicates long-term governance significantly. Without a stronger base of scientific knowledge, decision makers will not be able to judge possible losses of ecosystems' functions and processes on the long term».<sup>420</sup>

Selv om jeg er enig i at det er behov for mer forskning, vil vi nok aldri få så sikker vitenskapelig kunnskap om langsiktige virkninger at den kan legges til grunn med sikkerhet. Når det er snakk om å bruke kost-nytteanalyser for å utrede langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning, står man derfor overfor en *dobbel usikkerhet*: Usikkerhet om hvordan lovgivningen vil

---

<sup>416</sup> Platjouw (2016) s. 15-16 og 78-94.

<sup>417</sup> Platjouw (2016) s. 91-92.

<sup>418</sup> Nordrum (2019) s. 433-439 med videre henvisninger.

<sup>419</sup> Se også De Sadeleer (2017) s. 30-31.

<sup>420</sup> Platjouw (2016) s. 71.

virke, og usikkerhet om hvordan økosystemet vil respondere. Et sterkere føre-var-prinsipp er nødvendig for å sikre at usikkerheten ikke går ut over økosystemenes bærekraft.

### 7.3.3 Et sterkere føre-var-prinsipp

Hensynet til fremtidige generasjoner tilsier at beslutningstagere må være føre var. Filosofen Singer påpeker at vi ikke kan vite om fremtidige generasjoner vil sette pris på uberørt natur, eller om de vil foretrekke å oppleve den gjennom en virtuell virkelighet gjort mulig av fremtidsteknologi. Det er likevel mange grunner til at vi ikke bør legge for stor vekt på dette scenarioet, viktigst av alt at man ved å bevare naturverdiene i det minste gir fremtidige generasjoner *muligheten* til å oppleve dem. På den måten hindrer man at den urett som er begått mot oss av tidligere generasjoner, gjentas overfor fremtidens mennesker.<sup>421</sup> Skolestreikende barn og unges respons på voksengenerasjonens handlingslammelse i møte med klimakrisa er et sterkt uttrykk for at tidligere generasjoners valg går ut over de som kommer etter.

Et sterkere føre-var-prinsipp er kanskje den eneste måten å håndtere usikkerheten som er uløselig forbundet med å utrede langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning: Usikkerhet om virkningen av lovgivning, usikkerhet om komplekse økosystemers tålegrenser, usikkerhet om utredningsmetodene. Føre-var-prinsippet skal håndtere nettopp usikkerhet. I norsk rett kommer prinsippet til uttrykk bl.a. i nml. § 9, svalbardmiljøl. § 7 og havressursl. § 7 andre ledd (b).<sup>422</sup> Her snakker jeg om prinsippet som et generelt prinsipp som kan ha betydning utover konkret lovfesting; prinsippet har en prosessuell og en materiell side.<sup>423</sup>

Føre-var-prinsippet får konsekvenser for *saksbehandling* ved at det stiller krav til utredning av risiko og kartlegging av usikkerhet. Regler om konsekvensutredning kan derfor anses som et utslag av prinsippet.<sup>424</sup> Føre-var-prinsippet må også være styrende for skjønnsutøvingen som er involvert i avgjørelsene rundt konsekvensutredninger. Dette gjelder både *om* man skal utrede, og innholdet og omfanget av utredningen.<sup>425</sup> Hensynet til fremtidige generasjoner tilsier at man skal konsekvensutrede dersom risikoen for miljøskade er usikker. Man må konsekvensutrede for å redusere usikkerheten, og usikkerhet kan ikke begrunne at man *lar være* å utrede. Man må også utfordre etablerte sannheter om årsak og virkning i takt med at den vitenskapelige kunnskapen utvikler seg.

---

<sup>421</sup> Singer (2011) s. 238-245.

<sup>422</sup> I teorien har noen tatt til orde for at prinsippet er forankret i Grl. § 112. Se eks. Sjøfjell (2015), mer tvilende Bugge (2019) s. 159-160. Jeg går ikke nærmere inn på denne diskusjonen, men legger til at ordlyden neppe gir grunnlag for en *plikt* for myndighetene til å være føre var. Sentrale elementer ved prinsippet er likevel å finne i § 112, eks. hensynet til fremtidige generasjoner og plikten til å konsekvensutrede.

<sup>423</sup> Bugge (2019) s. 158.

<sup>424</sup> Bugge (2019) s. 162.

<sup>425</sup> Føre-var-prinsippet er viktig i utvelgelsesprosessen etter SEA-direktivet (Schütz (2014) s. 113).

Prinsippet får også betydning for *innholdet* i politikk og vedtak ved at det stiller krav til håndtering av risiko og usikkerhet – der usikkerhet ikke kan elimineres, må det handles til det beste for miljøet. Det er ukontroversielt at prinsippet innebærer at usikkerhet om (langsiktige) virkninger ikke kan begrunne at vi lar være å handle. Dette kan også være i strid med tiltaksplikten i Grl. § 112. En annen sak er at prinsippet er tvetydig, og ikke alltid vil utpeke et klart handlingsforløp. Man kan også se for seg at prinsippet går lenger enn å forby passivitet. Myndighetene har alltid *adgang* til å ta hensyn til prinsippet, og i noen tilfeller kan de også ha en *plikt* til å være føre var.<sup>426</sup>

Føre-var-prinsippet henger også sammen med den materielle retten til en viss miljøkvalitet, som i norsk rett er grunnlovfestet i § 112: Hvilket beskyttelsesnivå ønsker vi? Ut ifra dette nivået kan beslutningstagere avgjøre hvor stor risiko og usikkerhet de er villige til å akseptere. Det materielle beskyttelsesnivået må altså avgjøres først. Det har vi da også gjort, for eksempel gjennom Parisavtalen, klimaloven, og andre politiske og rettslige forpliktelser. Noen miljøverdier er kanskje så viktige at vi kun kan akseptere helt ubetydelig risiko. Som denne oppgaven har vist, har mange av utredningsmetodene som brukes i dag en tendens til å undervurdere de negative miljøkonsekvensene sammenlignet med samfunnsgevinster. Den empiriske delen tyder også på at langsiktige konsekvenser og sumvirkninger i liten grad kommer frem i utredningene. Dermed kan konsekvensutredninger gi en falsk trygghet om risikoen for miljøskade og usikkerheten om denne. Det vil derfor i mange tilfeller være nødvendig med en viss sikkerhetsmargin. Til slutt må føre-var-prinsippet ha betydning på alle reguleringsnivåer. Hvis myndighetene ikke tar like lett på enkeltavgjørelser som de gjør i dag, men heller ser på dem som ledd i en praksis der man må utvise forsiktighet, ville man kanskje klare å unngå allmenningens tragedie.

---

<sup>426</sup> Bugge (2019) s. 160-162.

## Kildeliste

### Litteratur

- Backer (1990) Backer, Inge Lorange. «Grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper» i *Institutt for offentlig retts skriftserie* nr. 6 1990 [https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2007081700033](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2007081700033) hentet 19.10.2019.
- Backer (1996) Backer, Inge Lorange. «Konsekvensutredninger etter norsk rett» i *Miljøkonsekvensvurdering – i et retlig perspektiv*, Ellen Margrethe Basse (red.), København: GadJura, 1996, s. 145- 197.
- Backer (2012) Backer, Inge Loranger. *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utg., Oslo: Gyldendal juridisk, 2012.
- Backer (2013) Backer, Inge Lorange. *Loven – hvordan blir den til?* Oslo: Universitetsforl., 2013.
- Backer (2010) Backer, Inge Lorange og Hans Christian Bugge. «Forsømt konsekvensutredning av alternativer – Høyesteretts dom i Rt-2009-661 om den amerikanske ambassade i Husebyskogen» i *Lov og Rett* volum 49 (2010) s. 115-127 [sitert fra idunn.no].
- Backer (2015) Backer, Inge Lorange. *Norsk sivilprosess*. Oslo: Universitetsforl., 2015.
- Bernt (2017) Bernt, Jan Fridthjof. «Kommentar til lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker» i *Gyldendal Rettsdata 2017* hentet 03.09.2019.
- Bernt (2016) Bernt, Jan Fridthjof. «Rettsstat eller forskriftsstat?» i *Liv, lov og lære – Festskrift til Inge Lorange Backer*, Hans Chr Bugge (red), Oslo: Universitetsforl., 2016, s. 66-86 [sitert fra lovdata.no].
- Beyerlin (2011) Beyerlin, Ulrich og Thilo Marauhn. *International Environmental Law*, London: Bloomsbury Publishing Plc, 2011.
- Bugge (2019) Bugge, Hans Christian. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 5. utg., Oslo: Universitetsforl., 2019.
- Dellinger (2012) Dellinger, Marianne. «Ten Years of the Aarhus Convention: How Procedural Democracy is Paving Way for Substantive Change in National and International Environmental Law Ten Years of the Aarhus Convention: How Procedural Democracy is Paving Way for Substantive Change in National and International Environmental Law» i *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy* volum 23 (2012)

s. 309-366 [sitter fra ssrn.com].

- De Sadeleer (2017) De Sadeleer, Nicolas. «The Risk of Risk Regulation» i *European Journal of Risk Regulation* (2017) s. 28-32  
<https://tradeenvironment.eu/index.php/2019/04/03/risk-regulation/>  
hentet 31.10.2019.
- Eckhoff (2001) Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære*, 5. utg. ved Jan E. Helgesen, Oslo: Universitetsforl., 2001.
- Eckhoff (2018) Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*, 11. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Eriksen (2012) Eriksen, Christoffer Conrad. «Om rettspolitikk» i *Kritisk juss* volum 38 (2012) s. 139-157 [sitert fra idunn.no].
- Eriksen (1999) Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård. *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*, Bergen: Fagbokforlaget, 1999.
- Fauchald (2007) Fauchald, Ole Kristian. «Forfatning og miljøvern – en analyse av Grunnloven § 110 b» i *Tidsskrift for rettsvitenskap* volum 120 (2007) s. 1-84 [sitert fra idunn.no].
- Fauchald (2018) Fauchald, Ole Kristian. «Klimarettssaken og ‘amerikanisering’ av norskedomstoler» i *Lov og Rett* volum 57 (2018) s. 158-169 [sitert fra idunn.no].
- Fauchald (2016) Fauchald, Ole Kristian. «Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning», i *Liv, lov og lære – Festskrift til Inge Lorange Backer*, Hans Chr Bugge (red), Oslo: Universitetsforl., 2016, s. 187-200 [sitert fra lovdata.no].
- Fleischer (1999) Fleischer, Carl August. *Miljø- og ressursforvaltning, grunnleggende forutsetninger*, 3. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 1999  
urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\_digibok\_2010051208031 hentet 19.10.2019.
- Holth (2014) Holth, Fredrik og Nikolai K. Winge (red.) *Konsekvensutredninger: rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*. Oslo: Universitetsforl., 2014.
- Høgberg (2013) Høgberg, Alf Petter og Benedikte Moltumyr Høgberg. «Noen ord om grunnlovstolkning» i *Undring og erkjennelse: Festskrift til Jan Fridthjof Bernt*, Karl Harald Søvig, Sigrid Eskeland Schütz, Ørnulf Rasmussen

(red.), Bergen: Fagbokforl., 2013, s. 249-265 [sitert fra lovdata.no].

- IPCC (2018) IPCC. «Summary for Policy Makers», i *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. V. Masson-Delmotte mfl. (red). [https://archive.ipcc.ch/pdf/special-reports/sr15/sr15\\_spm\\_final.pdf](https://archive.ipcc.ch/pdf/special-reports/sr15/sr15_spm_final.pdf), lastet ned 12.10.2019
- Jerkø (2009) Jerkø, Markus. «Det norske formålet ‘bærekraftig utvikling’» i *Tidskrift for Rettsvitenskap* volum 122 (2009) s. 354-387 [sitert fra idunn.no].
- Kingston (2017) Kingston, Suzanne, Veerle Heyvaert og Aleksandra Čavoški. *European Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Kierulf (2011) Kierulf, Anine. «Er internasjonale menneskerettigheter en relevant rettskilde ved grunnlovstolking?» i *Retfærd* nr. 1 (2011), s. 23-48 [sitert fra lovdata.no].
- Kuraj (2019) Kuraj, Nertila. *REACH and the Environmental Regulation of Nanotechnology. Preventing and Reducing the Environmental Impacts of Nanomaterials*. Abingdon: Routledge, 2019.
- Kvåle (2018) Kvåle, Gunnar og Hans Martin Seip. «Målet om godt under to grader må opprettholdes!» 2018 <https://energiogklima.no/kommentar/malet-om-godt-under-to-grader-ma-oppretholdes/> hentet 28.09.2019.
- Nickelsen (2019) Nickelsen, Trine. «Norge har verdens korteste lover» 2019 [https://www.apollon.uio.no/artikler/2019/2\\_tema\\_korte\\_lover.html](https://www.apollon.uio.no/artikler/2019/2_tema_korte_lover.html) hentet 05.08.2019.
- Nordrum (2019) Nordrum, Jon Christian Fløysvik. *Bedre regulering? Årsaksvirkningsanalyser i norsk reguleringsprosess*, Oslo: Gyldendal, 2019.
- Nyborg (2012) Nyborg, Karine. *The Ethics and Politics of Environmental Cost-Benefit Analysis*, Abingdon: Routledge, 2012.
- Peters (2017) Peters, Glen. «Did 1.5°C suddenly get easier?» 2017 <https://energiogklima.no/blogg/did-1-5c-suddenly-get-easier/> hentet 28.09.2019.



- Platjouw (2016) Platjouw, Froukje Maria. *Environmental Law and the Ecosystem Approach – Maintaining ecological integrity through consistency in law*, Abingdon: Routledge, 2016.
- Ruud (2011) Ruud, Morten og Ulfstein, Geir. *Innføring i folkerett*, 4. utg., Oslo: Universitetsforl., 2011.
- Schütz (2007) Schütz, Sigrid Eskeland. *Miljøkonsekvensutgreiing av planar og tiltak: plan- og bygningslova kap VII-a i lys av EØS-direktiv 85/337 og 2001/42*. Bergen: Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen, 2007.
- Schütz (2014) Schütz, Sigrid Eskeland. «Internasjonale og EØS-rettslege perspektiv» i *Konsekvensutredninger Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*, Holth, Fredrik og Winge, Nikolai K. (red.), Oslo: Universitetsforl., 2014, s. 85-123.
- Sejersted (2002) Sejersted, Fredrik. *Kontroll og konstitusjon – Statsrettslige studier av Stortingets kontrollvirksomhet*, Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 2002.
- Sejersted (2011) Sejersted, Fredrik, Finn Arnesen, Sten Foyn mfl. *EØS-rett*, 3. utg., Oslo: Universitetsforl., 2011.
- Singer (2011) Singer, Peter. *Practical Ethics*. 3. utg., New York: Cambridge University Press, 2011.
- Sjåfjell (2015) Sjåfjell, Beate og Arild Stubhaug. «Grunnlovens viktigste bestemmelse» i *Fra ord til handling - Om Grunnlovens miljøparagraf 112*, Beate Sjåfjell, Arild Stubhaug (red), Oslo: PrivIus – Journal of Private Law, 2015, s. 14-24  
<https://www.jus.uio.no/forskning/omrader/selskaper/publikasjoner/boke-r-og-andre-utvalgte-publikasjoner/kap1-beate-sjafjell.pdf> hentet 19.10.2019.
- Sjåfjell (2016) Sjåfjell, Beate og Anita Margrethe Halvorsen. «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway» i *Oil, Gas and Energy Law (OGEL)* nr. 2 (2016) [sitert fra ssrn.com].
- Skoghøy (2006) Skoghøy, Jens Edvin A. «Kravene til søksmålgjenstand, partstilknytning og søksmålsituasjonen etter tvisteloven - noen grunnleggende spørsmål» i *Lov og Rett* volum 45 (2006) s. 407-428 [sitert fra idunn.no].

- Skoghøy (2017) Skoghøy, Jens Edvin A. *Twisteløsning*. 3. utg., Oslo: Universitetsforl., 2017.
- Smith (1997) Smith, Eivind. *Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget*, Oslo: Universitetsforl., 1997 urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\_digibok\_2009012204027 hentet 19.10.2019.
- Smith (2017) Smith, Eivind. *Konstitusjonelt demokrati*, 4. utg., Bergen: Fagbokforl., 2017.
- Stokke (2019) Stokke, Øyvind. «Den politiske offentligheten og klimasøksmålet: En radikaldemokratisk analyse» i *Mellom jus og politikk – Grunnloven § 112*. Ole Kristian Fauchald og Eivind Smith red., Bergen: Fagbokforlaget, 2019, s. 71-98.
- Sunde (2009) Sunde, Jørn Øyrehagen. «Frå læring til rettsbruk – metoderefleksjonar i høve skriving av juridiske mesteroppgåver» i *Jussens venner* volum 44 (2009) s. 1-24 [sitert fra lovdata.no].
- Thengs (2017) Thengs, Gøran Østerman. «En standardtilnærming til Grl. § 112» i *Tidskrift for rettsvitenskap* volum 130 (2017) s. 28-67 [sitert fra idunn.no].
- Ulfstein (1999) Ulfstein, Geir. «Internasjonal miljøretts stilling i norsk rett» i *Lov og Rett* 1999 s. 402-417 [sitert fra lovdata.no].

## Norske rettskilder

### Lover

- 1814 Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.
- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- 1969 Lov 19. juni 1969 nr. 53 om Norsk Lovtidend m.v.
- 1981 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
- 2001 Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven).
- 2003 Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinforma-

sjonsloven).

- 2004 Lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen (riksrevisjonsloven).
- 2005 Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).
- 2008 Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova).
- 2008 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- 2009 Lov 19. juni 2009 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven).
- 2009 Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
- 2017 Lov 16. juni 2017 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven).

#### Forskrifter

- 2006 Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).
- 2009 Forskrift 23. desember 2009 nr. 1842 til mineralloven (mineralforskriften).
- 2009 Forskrift 26. juni 2009 nr. 855 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften), opphevet.
- 2015 Forskrift 11. desember 2015 nr. 1903 Etablering av og vedtekter for Regelrådet.
- 2017 Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften).

#### Rettspraksis

- Rt. 1976 s. 1 (Kløfta-dommen).
- Rt. 1982 s. 241 (Alta-dommen).

Rt. 2009 s. 661 (Husebyskogen).

HR-2011-2325-A.

HR-2012-2399-P.

HR-2015-206-A.

HR-2017-2247-A.

TOSLO-2016-166674.

### Grunnlovsforarbeider

Dok. nr. 12 (1987–1988), forslag nr. 15      Framlegg frå Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnlova.

Innst. S. nr. 163 (1991–1992)      Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnlova.

Forhandl. i Stortinget nr. 254 (1991–1992) s. 3735-3743      1) Ang. forslag fra Funder Fleischer til ny § 110 a i Grunnloven. 2) Ang. forslag fra Førde og Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven.

Dok. nr. 16 (2011–2012)      Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.

Dok. nr. 12:31 (2011–2012)      Grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter.

Innst. 187 S (2013–2014)      Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter, med unntak av romertall IX.

Innst. 187 S (2013–      Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovs-

- 2014) forslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter, med unntak av romertall IX.
- Innst. 263 S (2014 – 2015) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, romertall X (forbud mot dobbeltstraff) og romertall XXIV (domstolenes prøvingsrett).

#### Lovforarbeider, offentlige utredninger og stortingsdokumenter

- NUT 1977: 1 Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver.
- Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven).
- Innst. O. nr. 25 (1980–1981) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteén om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven).
- NOU 1997: 11 Forslag til minerallov.
- NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.
- Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven,
- Asplan Viak AS (2002) Asplan Viak. *Konsekvenser av planlovutvalgets foreløpige forslag*. 20.08.2002.
- Dok. nr. 14 (2002–2003) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Frøiland-utvalget).
- NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.

Ot.prp. nr. 51 (2004–2005)	Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).
St.meld. nr. 8 (2005–2006)	Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan).
Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).
Innst. O. nr. 57 (2007–2008)	Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).
Ot.prp. nr. 43 (2008–2009)	Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven).
Ot.prp. nr. 52 (2008–2009)	Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
Innst. O. nr. 89 (2008–2009)	Innstilling fra næringskomiteen om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven).
St.meld. nr. 37 (2008–2009)	Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan).
NOU 2012: 16	Samfunnsøkonomiske analyser.
Meld. St. 37 (2012–2013)	Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak (forvaltningsplan).
NOU 2013: 10	Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester.
Innst. 253 L (2014–2015)	Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.
Prop. 35 L (2014–2015)	Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.
Meld. St. 24 (2016–2017)	Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk.
Innst. 271 S (2018–2019)	Innstilling fra Stortingets presidentskap om å nedsette et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon.

## Instrukser, veiledninger og reglement

- DFØ (2018a)            Direktoratet for økonomistyring. «Veileder til utredningsinstruksen - Instruks om utredning av statlige tiltak» 2018  
[https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utredningsinstruksen/Veileder-i-utredningsinstruksen\\_til-nett\\_uu.pdf](https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utredningsinstruksen/Veileder-i-utredningsinstruksen_til-nett_uu.pdf) hentet 05.11.2019.
- DFØ (2018b)            Direktoratet for økonomistyring. «Veileder i samfunnsøkonomiske analyser» 2018  
<https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utredninger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf> hentet 30.07.19.
- Finansdepartementet (2014)    Finansdepartementet. «R-109/14 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.» 30.04.2014  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r\\_109\\_2014.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2014.pdf) hentet 10.09.2019.
- Finansdepartementet (2016)    Finansdepartementet. «Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)» fastsatt ved kgl.res. 19. februar 2016.
- Justisdepartementet (2000)    Justisdepartementet. «Lovteknikk og lovforberedelse - Veiledning om lov og forskriftsarbeid» februar 2002  
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf> hentet 30.07.2019.
- Miljøverndepartementet (2001)    Miljøverndepartementet. «T-1349 Miljøutredninger etter utredningsinstruksen» 09.01.2001 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-1349-miljoutredninger-etter-utrednings/id87742/> hentet 24.10.2019.
- Moderniseringsdepartementet (2000)    Moderniseringsdepartementet. «Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (utredningsinstruksen)» fastsatt ved kgl.res. 18.februar 2000.
- Stortinget (2004)            «Instruks om Riksrevisjonens virksomhet», fastsatt av Stortinget 11. mars 2004 med hjemmel i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 3.
- Stortinget (2019)            «Stortingets forretningsorden», ajourført oktober 2019  
[https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/forretningsorden/forretningsorden\\_bokm\\_oktober2019.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/forretningsorden/forretningsorden_bokm_oktober2019.pdf) hentet 11.05.2019.

## Saksdokumenter i enkeltsaker og andre dokumenter fra offentlig forvaltning

Enkelte av konsekvensutredningsrapportene er tilgjengelige på

<http://www.kvalsund.kommune.no/reguleringsplan-med-konsekvensutredning-nussir-offentlig-ettersyn.4939373-366519.html?showtipform=2> (sist sjekket 30.10.2019).

- Akvaplan-Niva (2014a) Akvaplan-Niva. «Bunnhastigheter ved deponiområdet og påvirkningen på deponiet i Repparfjorden», 08.12.2014.
- Akvaplan-Niva (2014b) Akvaplan-Niva. «Kartlegging av gytefelt for kysttorsk i Repparfjorden 2014», 25.08.2014.
- Akvaplan-Niva (2014c) Akvaplan-Niva. «Validering av modellresultater brukt i KU-arbeidet som er blitt utført for Repparfjorden, Finnmark», 29.10.2014.
- Akvaplan-Niva (2014d) Akvaplan-Niva. «Registrering av ålegress i Repparfjord», 19.08.2014.
- Bonden (2011) Bonden, Anders. «Alternativ disponering av avgangsmasse fra Nussir og Ulveryggen», Bergfald Miljørådgivere, 06.04.2011.
- Christensen (2011) Christensen, Guttorm N. m.fl. «Konsekvenser for det marine miljøet i Repparfjorden ved etablering av sjø- eller landdeponi for gruveavgang fra Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune, Finnmark», Akvaplan-niva, 2011.
- DFØ (2017) Direktoratet for økonomistyring. «Tilfredsstiller statlige utredninger utredningsinstruksens krav? En nullpunktsmåling ved iverksettelse av ny instruks i 2016. Rapport 1/2017», februar 2017, <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Rapporter/2017/R0117-Tilfredstiller-statlige-utredninger-utredningsinstruks.pdf> hentet 09.10.2019.
- Direktoratet for mineralforvaltning (2018) Direktoratet for mineralforvaltning. «16/00782-107 Besvarelse på anmodning om faglig innspill til søknad om driftskonsesjon for Repparfjord kobberforekomst i Kvalsund kommune», 27.02.2018.
- Didriksen (2011) Didriksen, Thor-Artur. «Reguleringsplan med konsekvensutredning for planlagt gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune», Sweco Norge AS, 2011.
- Difi (2012) Direktoratet for forvaltning og IKT. «Graves det dypt nok? Om



- utredningsarbeidet i departementene. Rapport 2012:8», mai 2012, [https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2012-8-graves-det-dypt-nok\\_1.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport-2012-8-graves-det-dypt-nok_1.pdf) hentet 09.10.2019.
- DNV GL (2014) DNV GL. «Strømforhold i Repparfjorden». 07.07.2014.
- Faglig forum (2019) Faglig forum for norske havområder. «Sammendrag av det faglige grunnlaget for revisjon og oppdatering av forvaltningsplanene for havområdene», revidert versjon 28.06.2019, [https://tema.miljodirektoratet.no/Global/M1350\\_Rev\\_Pr2\\_.pdf](https://tema.miljodirektoratet.no/Global/M1350_Rev_Pr2_.pdf) hentet 14.10.19.
- Frilund (2011) Frilund, Gunn og Simensen, Trond. «Gruvedrift: Ulveryggen og Nussir, Kvalsund kommune, Finnmark. Konsekvenser for landskap, friluftsliv og biologisk mangfold på land og i ferskvann», Sweco Norge AS, 2011.
- Havforskningsinstituttet (2014) Havforskningsinstituttet. «Modellering av partikkelspredning i fjorder utført ved Havforskningsinstituttet», 05.08.2014.
- Havforskningsinstituttet (2015) Havforskningsinstituttet. «Rapport fra eggundersøkelser i Repparfjorden og Revsbotn, April og Mai 2015», 2015.
- Iversen (2011) Iversen, Eigil Rune og Aanes, Karl Jan. «Delutredning landdeponi», NIVA, 2011.
- Klima- og miljødepartementet (2016) Klima- og miljødepartementet. «12/5816 Avgjørelse av klager på tillatelse etter forurensningsloven til gruvedrift i Nussir og Ulveryggen med deponering av avgangsmasser i sjødeponi i Repparfjorden», 19.12.2016.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) Kommunal- og regionaldepartementet. «14/1014 Kvalsund kommune - innsigelse til reguleringsplan for Nussir og Ulveryggen», 20.03.2014.
- Miljødirektoratet (2016a) Miljødirektoratet. «Tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven for Nussir ASA», 15.01.2016.
- Miljødirektoratet (2016b) Miljødirektoratet. «2016/398 Oversendelse av tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven – Nussir ASA», 15.01.2016.
- Miljødirektoratet (2016c) Miljødirektoratet. «2016/398 Oversendelse av klager på tillatelse etter forurensningsloven til gruvedrift i Nussir og Ulveryggen med

- deponering av avgangsmasser i sjødeponi i Repparfjorden», 09.06.2016.
- Miljøverndepartementet (2006) Miljøverndepartementet. «Saksfremlegg om forskrift om rammer for vannforvaltningen, Kongelig resolusjon», 15.12.2006.
- Naturvernforbundet (2016) Naturvernforbundet og Natur og Ungdom. «Klage på vedtak – Gruvedrift i Nussir/Ulveryggen og utslippstillatelse for dumping av gruveavfall i Repparfjorden», udatert, 2016.
- Nussir ASA (2011) Nussir ASA. «Søknad om utslippstillatelse for Nussir ASA», 17.10.2011.
- Nussir ASA (2014) Nussir ASA. «Landdeponi rapport, teknisk rapport om landdeponialternativene», 20.08.2014.
- Nussir ASA (2016) Nussir ASA. «Søknad fra Nussir ASA om driftskonsesjon for Repparfjord kobberforekomst i Kvalsund kommune», 06.05.2016.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2015) Nærings- og fiskeridepartementet. «15/4441 Kongelig resolusjon. Etablering av Regelrådet», 11.12.2015 <https://regelradet.no/wp-content/uploads/2016/05/Kongelig-resolusjon.pdf> hentet 08.11.2019.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2019) Nærings- og fiskeridepartementet. «17/4845-30 Vedtak om driftskonsesjon for Nussir og Ulveryggen kobberforekomst. Tiltakshaver: Nussir ASA», 14.02.2019.
- SINTEF (2014) SINTEF. «Strøm og spredning i Repparfjorden. Vurdering av foreliggende informasjon», 05.08.2014.
- Urke (2011) Urke, Henning Andre, m.fl. «Konsekvenser av sjødeponi i Repparfjorden for anadrom laksefisk fra Repparfjordelva og Kvalsundelva - delutredning i KU program for planlagt gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune», NIVA, 2011.

#### Høringsnotater, høringsinnspill og andre uttalelser

- Boligprodusentenes forening (2009) Boligprodusentenes forening. *Boligprodusentenes høringsuttalelse til forslag til forskrift om konsekvensutredninger*. 02.06.2009 [https://www.regjeringen.no/contentassets/148919e1e8294334aa5f9d75027d7428/boligprodusentenes\\_forening.pdf?uid=Boligprodusentenes](https://www.regjeringen.no/contentassets/148919e1e8294334aa5f9d75027d7428/boligprodusentenes_forening.pdf?uid=Boligprodusentenes)

[forening](#) hentet 05.07.2019.

Direktoratet for mineralforvaltning (2017)	Direktoratet for mineralforvaltning. <i>Høring av søknad fra Nussir ASA om driftskonsesjon for Repparfjord kobberforekomst i Kvalsund kommune.</i> 21.06.2017.
Direktoratet for naturforvaltning (2012)	Direktoratet for naturforvaltning. <i>16/00782-56 Høring av søknad om tillatelse til drift av kobbergruve i Kvalsund kommune - Nussir ASA.</i> 21.05.2012.
Fiskeri- og kystdepartementet (2013)	Fiskeri- og kystdepartementet. <i>Kvalsund kommune - reguleringsplan for gruvedrift i Nussir og Ulveryggen.</i> 03.05.2013.
Fiskeridirektoratet (2017)	Fiskeridirektoratet. <i>Høringsuttalelse - Nussir ASA 937917376 - Høring av søknad om driftskonsesjon for Repparfjord kobberforekomst i Kvalsund kommune.</i> 01.09.2017.
Fylkesmannen i Finnmark (2012)	Fylkesmannen i Finnmark. <i>Uttalelse til søknad fra Nussir ASA, om utslippstillatelse for gruvevirksomhet Kvalsund kommune.</i> 15.05.2012
Hammerfest SV (2017)	Hammerfest SV. <i>Høring av søknad fra Nussir ASA om driftskonsesjon for Repparfjord kobberforekomst i Kvalsund kommune.</i> 31.08.2017.
Havforskningsinstituttet (2011)	Havforskningsinstituttet. <i>Høring – reguleringsplan med konsekvensutredning for planlagt gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund Kommune.</i> 15.09.2011.
Havforskningsinstituttet (2012)	Havforskningsinstituttet, mfl.. <i>Innspill til bruk i utarbeidningen av en strategi for mineralnæringen.</i> 29.02.2012.
Israelsen, Per Ole (2017)	Israelsen, Per Ole. <i>Høringsuttalelse til søknad fra Nussir ASA om driftskonsesjon for Repparfjord kobberforekomst i Kvalsund kommune.</i> 01.09.2017.
Justisdepartementets lovavdeling (2015)	Justisdepartementets lovavdeling. «Tolkingsuttalelse fra lovavdelingen. Vedrørende Prop. 35 L (2014–2015) Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag mv.» 14.04.2015 <a href="https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/vedrorende-prop.-35-l-2014-2015-endringer-i-lov-om-motorferdsel-i-utmark-og-vassdrag-mv/id2411735/">https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/vedrorende-prop.-35-l-2014-2015-endringer-i-lov-om-motorferdsel-i-utmark-og-vassdrag-mv/id2411735/</a> hentet 29.08.2019.
Klima- og miljøde-	Klima- og miljødepartementet. <i>Kvalsund kommune – innsigelse til</i>

partementet (2014)	<i>reguleringsplan for Ulveryggen og Nussir</i> . 15.01.2014.
Kvalsund kommune (2011)	Kvalsund kommune. <i>Reguleringsplan NUSSIR til offentlig ettersyn, jfr. Plan- og bygningslovens § 12-10, § 12-11</i> . Udatert.
Lakseelvene i Finnmark (2012)	Lakseelvene i Finnmark. <i>Hørings svar fra Lakseelvene i Finnmark på utslippssøknad fra NUSSIR</i> . 09.03.2012.
Mattilsynet (2011)	Mattilsynet. <i>Innspill til reguleringsplan for planlagt gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune</i> . 06.09.2011.
Miljødirektoratet (2013)	Miljødirektoratet. <i>Oppdrag i tilknytning til reguleringsplan for gruvedrift ved Nussir i Kvalsund kommune - svar fra Miljødirektoratet</i> . 24.09.2013.
Miljøverndepartementet (2004)	Miljøverndepartementet. <i>Høring - Utkast til forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven</i> . 03.12.2004 <a href="https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-utkast-til-forskrift-om-konsekven/id96443/">https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-utkast-til-forskrift-om-konsekven/id96443/</a> hentet 20.10.2019.
Miljøverndepartementet (2009a)	Miljøverndepartementet. <i>Forslag til forskrift til den nye mineralloven høring</i> . 16.10.2009 <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/ffd62eada2934594bb9876808a60534a/200903360-31b.pdf?uid=Milj%C3%B8verndepartementet">https://www.regjeringen.no/contentassets/ffd62eada2934594bb9876808a60534a/200903360-31b.pdf?uid=Milj%C3%B8verndepartementet</a> hentet 20.10.2019.
Miljøverndepartementet (2009b)	Miljøverndepartementet. <i>Høringsnotat, Utkast til revidert Forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften) Etter plan- og bygningsloven av 27. juni 2008</i> . 21.04.2009 <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/90d672979905493f5e5a4a58a72ff237/horingsnotat_ku_forskrift.pdf">https://www.regjeringen.no/contentassets/90d672979905493f5e5a4a58a72ff237/horingsnotat_ku_forskrift.pdf</a> hentet 20.10.2019.
Naturvernforbundet (2012)	Naturvernforbundet. <i>Høringsuttalelse - drift av kobbergruve i Kvalsund</i> . 12.03.2012.
Naturvernforbundet i Sogn og Fjordane (2009)	Naturvernforbundet i Sogn og Fjordane. <i>Naturvernforbundet i Sogn og Fjordanes høringssuttalelse til forslag til forskrift om konsekvensutredninger</i> . 27.05.2009 <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/148919e1e8294334aa5f9d75027d7428/naturvernforbundet_sogn_og_fjordane.pdf?uid=Naturvernforbundet_Sogn_og_Fjordane">https://www.regjeringen.no/contentassets/148919e1e8294334aa5f9d75027d7428/naturvernforbundet_sogn_og_fjordane.pdf?uid=Naturvernforbundet_Sogn_og_Fjordane</a> hentet 05.07.2019.

- Naturvernforbundet, Natur og Ungdom og Vest-Finnmark Jeger- og fiskerforbund (2016) Naturvernforbundet, Natur og Ungdom og Vest-Finnmark Jeger- og fiskerforbund. *Høyrings svar til søknad frå Nussir ASA om driftskonseksjon for Repparfjord kobberforekomst i Kvalsund kommune.* 13.09.2017.
- Nordland fylkeskommune (2009) Nordland fylkeskommune. *Vedlegg til Norland Fylkeskommunes høyringsuttalelse til forslag til forskrift om konsekvensutredninger.* 27.05.2009  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/148919e1e8294334aa5f9d75027d7428/nordland\\_fylkeskommune\\_vedlegg.pdf?uid=Nordland\\_fylkeskommune\\_-\\_Vedlegg](https://www.regjeringen.no/contentassets/148919e1e8294334aa5f9d75027d7428/nordland_fylkeskommune_vedlegg.pdf?uid=Nordland_fylkeskommune_-_Vedlegg) hentet 05.07.2019.
- Norges Fiskarlag (2011) Norges Fiskarlag. *Reguleringsplan med konsekvensutredning, Nussir ASA, Høyringsuttalelse fra Norges Fiskarlag.* 14.09.2011.
- Norges Fiskarlag (2012) Norges Fiskarlag. *Søknad om utslippstillatelse for Nussir ASA – høyringsuttalelse.* 09.03.2012.
- NTNU (2009) NTNU. *Høyringsuttalelse på forskrift til Mineralloven.* 22.10.2009.  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/ffd62eada2934594bb9876808a60534a/200903360-5.pdf?uid=NTNU\\_-\\_Norges\\_teknisk-naturvitenskapelige\\_universitet](https://www.regjeringen.no/contentassets/ffd62eada2934594bb9876808a60534a/200903360-5.pdf?uid=NTNU_-_Norges_teknisk-naturvitenskapelige_universitet) hentet 20.10.2019.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2014) Nærings- og fiskeridepartementet. *Kommentarer til innsigelsessak ifm reguleringsplan for gruvedrift på Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune.* 13.02.2014.
- Nærings- og handelsdepartementet (2009) Nærings- og handelsdepartementet. *Høyringsnotat om forslag til forskrift til mineralloven og forslag til endringer i tinglysningsforskriften.* 14.09.2009  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/855ac0b64d8643f5af14b84ad7e0fa06/forskrift-minerallov-notat.pdf> hentet 20.10.2019.
- Nærings- og handelsdepartementet (2010) Nærings- og handelsdepartementet. *Høyringsnotat om forslag til forskrift om endringer i forskrift 23. desember 2009 nr. 1842 til mineralloven og forslag til ny forskrift om kart over underjords- og dagbruddsanlegg.* 22.06.2010  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/38ffde67c0414755a0e7d7403636442f/notatforskriftmineralloven.pdf> hentet 20.10.2019.

Nærings- og handelsdepartementet (2013a)	Nærings- og handelsdepartementet. <i>Kommentarer til innsigelser til reguleringsplan for gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune.</i> 21.05.2013.
Nærings- og handelsdepartementet (2013b)	Nærings- og handelsdepartementet. <i>Strategi for mineralnæringen.</i> 13.03.2013 <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/0f2cab4b8b0a4040af8276770649500f/mineralstrategi_20130313.pdf">https://www.regjeringen.no/contentassets/0f2cab4b8b0a4040af8276770649500f/mineralstrategi_20130313.pdf</a> hentet 05.11.2019.
Oslo kommune, plan og bygningsetaten (2010)	Oslo kommune, plan og bygningsetaten. <i>Samordnet høringsuttalelse fra Oslo kommune til forskrift for ny minerallov.</i> 22.10.2010. <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/a0adc775a81c473db843072d023a1307/201002870-16.pdf?uid=Oslo_kommune_-_plan-_og_bygningsetaten">https://www.regjeringen.no/contentassets/a0adc775a81c473db843072d023a1307/201002870-16.pdf?uid=Oslo_kommune_-_plan-_og_bygningsetaten</a> hentet 20.10.2019.
Sametinget (2017)	Sametinget. <i>Uttalelse til søknad fra Nussir ASA om driftskonsesjon for gruvedrift på kobberforekomst i Nussir og Gumppejunn, Kvalsund kommune.</i> 01.09.2017.
Statens forurensningstilsyn (2001a)	Statens forurensningstilsyn. <i>2001/1086-87 Høringsbrev. Forskrift om behandling av tillatelser etter forurensningsloven.</i> 29.06.2001.
Statens forurensningstilsyn (2001b)	Statens forurensningstilsyn. <i>1999/82-13 Oversending av høring til departementet. Forskrift om behandling av tillatelser etter forurensningsloven.</i> 29.11.2001.
Statens forurensningstilsyn (2005a)	Statens forurensningstilsyn. <i>2005/1269 Høring av utkast til forskrift om rammer for vannforvaltningen – gjennomføring av rammedirektivet for vann i Norge.</i> 24.11.2005.
Statens forurensningstilsyn (2005b)	Statens forurensningstilsyn. <i>Vedlegg. Høringsnotat – Nærmere gjennomgang av forslag til forskrift om rammer for vannforvaltningen.</i> Udatert.
Statens forurensningstilsyn (2005c)	Statens forurensningstilsyn. <i>Vedlegg. Økonomiske og administrative konsekvenser.</i> Udatert.
Statskog (2009)	Statskog. <i>Høringsuttalelse til forskrift til ny minerallov.</i> 09.10.2009 <a href="https://www.regjeringen.no/contentassets/ffd62eada2934594bb9876808a60534a/200903360-18.pdf?uid=Statskog_SF">https://www.regjeringen.no/contentassets/ffd62eada2934594bb9876808a60534a/200903360-18.pdf?uid=Statskog_SF</a> hentet 20.10.2019.

Vest-Finnmark Jeger og Fiskerforening (2012) Vest-Finnmark Jeger og Fiskerforening. *Høringsuttalelse vedr. søknad fra Nussir om tillatelse til utslipp av gruveavfall i Repparfjorden i forbindelse med drift av kobbergruve.* 05.03.2012.

## Internasjonale rettskilder

### Traktater og direktiver

Havrettskonvensjonen *De forente nasjoners havrettskonvensjon*, Montego Bay, 10. desember 1982.

Espookonvensjonen *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, Espoo, 25. February 1991.

Biomangfoldkonvensjonen *Konvensjon om biologisk mangfold*, Rio de Janeiro, 05. juni 1992.

Dir 2001/42/EF Europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/42/EF av 27.06.2001 om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer.

SEA-protokollen *Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, Kiev, 21. May 2003.

Dir 2011/92/EU Europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/92/EU av 13.12.2011 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger.

Dir 2014/52/EU Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/52/EU av 16.04.2014 om endring av direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger.

### Rettspraksis

Argentina v. Uruguay *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, International Court of Justice, Judgement, 20.04.2010.

### Resolusjoner, vedtak og rapporter

Stockholm Declaration (1972) *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, 16.06.1972,  
<http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/ReferencesAndArchives/HistoryofMARPOL/Documents/A%20CONF.48%2014%20Rev.1.pdf> hentet



22.08.2019

- Brundtland-  
kommisjonen  
(1987) Brundtlandkommisjonen. *Vår felles framtid*, Oslo: Tiden Norsk Forlag, 1987  
urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\_digibok\_2007080601018 hentet 19.10.2019.
- Miljøministe-  
riet (2003) Miljøministeriet, Landsplanafdelingen. *Miljøkonsekvensvurderinger af lov-  
forslag og andre regeringsforslag*, 2003,  
[https://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/Vejledning\\_om\\_miljokonsekvensvurdering\\_juni03.pdf](https://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/Vejledning_om_miljokonsekvensvurdering_juni03.pdf) hentet 24.10.2019.
- Reviews of  
Regulatory  
Reform  
(2003) *OECD Reviews of Regulatory Reform – Norway – Preraring for the Future  
Now*, 09.05.2003 <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264103122-en.pdf?expires=1569838055&id=id&accname=ocid195785&checksum=6B013231E06C695FC3436A7A5554FDF5> hentet 30.09.2019
- COM(2009)  
469 *Report From the Commission to the Council, the European Parliament, the  
European Economic and Social Committee and The Committee of the Re-  
gions – On the application and effectiveness of the Directive on Strategic  
Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC)*, COM(2009)469,  
14.09.2009. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0469&from=EN> hentet  
02.08.2019
- Recommen-  
dation of the  
Council  
(2012) *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*,  
22.03.2012. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf> hentet  
13.09.19
- Aarhus Im-  
plementation  
Guide (2014) *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*. Andre utgave, 2014  
[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Impleme-  
ntation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf) hentet 10.09.19
- Norway –  
Voluntary  
National Re-  
view (2016) *Norway – Initial Steps Towards the Implementation of the 2030 Agenda. Vol-  
untary National Review Presented at the High-Level Political Forum on Sus-  
tainable Development (HLPF)*, juli 2016.  
[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10692NORWAY%  
20HLPF%20REPORT%20-%20full%20version.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10692NORWAY%20HLPF%20REPORT%20-%20full%20version.pdf) hentet 02.08.2019



## Vedlegg 1

### Dokumenter i den empiriske delen

De dokumentene det er henvist til i oppgaven er oppgitt i kilderegisteret.

#### Regulering

##### Lov

- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven)
  - o NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven - Planlovutvalgets første delutredning
  - o NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II Planlovutvalgets utredning med lovforslag
    - Asplan Viak, «Konsekvenser av planlovutvalgets foreløpige forslag», august 2002.
  - o Ot.prp. nr. 32 (2007 – 2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
  - o Innst. O. nr. 57 (2007 – 2008) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

##### Forskrift

- Forskrift 26. juni 2009 nr. 855 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften) (ikr. 01.07.2009 – opphevet, dagjeldende versjon)
  - o Høringsnotat fra 2004: Miljøverndepartementet. *Høring - Utkast til forskrift om konsekvens-utredninger etter plan- og bygningsloven*, 03.12.2004
  - o Høringsnotat fra 2009: Miljøverndepartementet. *Høringsnotat, Utkast til revidert Forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften) Etter plan- og bygningsloven av 27. juni 2008*, 21.04.2009
  - o Høringsinnspill fra 2009, 47 stk.
  - o Kronprinsregentresolusjon: Miljøverndepartementet. «Forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. Kongelig resolusjon. Miljø- og utviklingsminister Erik Solheim», 26.06.2009

##### Enkeltvedtak:

- Konsekvensutredningens sluttrapport: Sweco Norge AS. «Reguleringsplan med konsekvensutredning for planlagt gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune», 03.06.2011
  - o Delrapporter:

- Sweco Norge AS. «Konsekvenser for landskap, friluftsliv, biologisk mangfold på land og i ferskvann», 23.05.2011
  - Akvaplan-niva. «Konsekvenser for det marine miljøet i Repparfjorden ved etablering av sjø- eller landdeponi for gruveavgang fra Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune, Finnmark», 29.05.2011
  - NIVA. «Konsekvenser av sjødeponi i Repparfjorden for anadrom laksefisk. Delutredning i KU program forplanlagt gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune», 27.05.2011.
  - NIVA. «KU - Nussir ASA, Delutredning landdeponi», 12.05.2011
  - Bergfald Miljørådgivere. «Alternativ disponering av avgangsmasse fra Nussir og Ulveryggen», 06.04.2011
  - SINTEF. «Notat - Utnyttelse av avgangsmaterialer fra Nussir/Ulveryggen i Kvalsund», 29.04.2011
- Høringsnotat fra kommunen: Kvalsund kommune. *Reguleringsplan NUSSIR til offentlig ettersyn, jfr. Plan- og bygningslovens § 12-10, § 12-11*, udatert.
  - Høringsinnspill, 81 stk
  - Innsigelse: Sametinget. «11/2596 Offentlig ettersyn av konsekvensutredning og reguleringsplan for gruvedrift på Gumpenjuni og Nussir, Fålesnuorri suohkan/Kvalsund kommune – Uttalelse», 13.09.2011
  - Innsigelse: Områdestyret i Vest-Finnmark. «Offentlig ettersyn – reguleringsplan Nussir», 05.09.2011
  - Oversendelsesbrev til departementet: Fylkesmannen i Finnmark. «2012/2798 Oversendelse av reguleringsplan med innsigelser - Nussir og Ulveryggen - Kvalsund kommune», 30.11.2012
  - Notat om forholdet til vannforskriften: Klima- og forurensningsdirektoratet. «Vurdering av om vannforskriften er til hinder for at det kan gis tillatelse til sjødeponering av avgangsmasser fra gruvedrift ved Nussir i Kvalsund kommune.», 17.06.2013
  - Uttalelse: Klima- og miljødirektoratet. «14/79 Kvalsund kommune – innsigelse til reguleringsplan for Ulveryggen og Nussir.», 15.01.2014
    - Brev vedlagt uttalelsen: Miljødirektoratet. «2012/1878 Oppdrag i tilknytning til reguleringsplan for gruvedrift ved Nussir i Kvalsund kommune – svar fra Miljødirektoratet», 24.09.2013
  - Uttalelse: Landbruks- og matdepartementet. «13/37 Innsigelse til reguleringsplan for Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune i Finnmark», 26.08.2013
    - Ny vurdering pga. regjeringsskifte: Landbruks- og matdepartementet. «13/37 Innsigelse til reguleringsplan for Nussir og Ulveryggen», 17.12.2013
  - Uttalelser fra det som i dag er Nærings- og fiskeridepartementet:
    - Fiskeri- og kystdepartementet. «12/95 Kvalsund kommune – reguleringsplan for gruvedrift i Nussir og Ulveryggen», 03.05.2013

- Nærings- og handelsdepartementet. «13/227-9 Kommentarer til innsigelser til reguleringsplan for gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune», 21.05.2013
- Ny vurdering pga. oppdatert informasjon: Nærings- og fiskeridepartementet. «14/1915 Kommentar til innsigelsessak ifm reguleringsplan for gruvedrift på Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune», 13.02.2014
- Endelig vedtak: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «14/1014 Kvalsund kommune – innsigelse til reguleringsplan for Nussir og Ulveryggen», 20.03.2014

## Utslippstillatelse

### Lov

- Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
  - NUT 1977: 1 Utkast til lov om vern mot forurensing og forsøpling med motiver
  - NOU 1977: 11 Tiltak mot forurensinger Delutredning
  - Ot.prp. nr. 11 (1979 – 80) Om lov om vern mot forurensninger og avfall
  - Innst.O.nr.25 (1980 – 81)

### Forskrift

- Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften), ikr. 01.01.2007
  - Høringsnotat: Statens forurensningstilsyn. *2005/1269 Høring av utkast til forskrift om rammer for vannforvaltningen – gjennomføring av rammedirektivet for vann i Norge*, 24.11.2005
    - Vedlegg: «Høringsnotat. Nærmere gjennomgang av forslag til forskrift om rammer for vannforvaltningen»
    - Vedlegg: «Økonomiske og administrative konsekvenser»
  - Kongelig resolusjon: Miljøverndepartementet. «Saksfremlegg om forskrift om rammer for vannforvaltningen, Kongelig resolusjon», 15.12.2006
- Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften), ikr. 01.07.2004
  - Forarbeider til forskrift 11. juli 1983 nr. 1328 om saksbehandling etter forurensningsloven, som er forgjengeren til dagens forskrift kap. 36.
    - Høringsnotat: Statens forurensningstilsyn. *2001/1086-87 Forskrift om behandling av tillatelser etter forurensningsloven*, 29.06.2001
    - Oversendelsesbrev til departementet, inkl. sammendrag av høringsinnspillene: Statens forurensningstilsyn. *1999/82-13 Forskrift om behandling av tillatelser etter forurensningsloven*, 29.11.2001

### Enkeltvedtak:

- Søknad om utslippstillatelse: Nussir ASA. «Søknad om utslippstillatelse for Nussir ASA.», 17.10.2011
- Konsekvensutredning: Samme som for regulering
- Tilleggsutredninger og supplerende opplysninger:
  - o Brev fra Miljødirektoratet som etterspør opplysninger: Miljødirektoratet. «Nussir - behov for supplerende opplysninger i forbindelse med søknad om etablering og drift av kobbergruve i Kvalsund kommune», 17.06.2014
  - o Ytterligere informasjon om strømforholdene: Etter kritikk fra Havforskningsinstituttet ba Miljødirektoratet tredjeparter vurdere arbeidet til Akvaplan-niva/NIVA. Dette ble gjort av DNV og SINTEF. Akvaplan-niva validerte så strømmodellen på etterspørsel fra direktoratet, og redegjorde for bunnhastigheter og påvirkningen på deponiet.
    - Havforskningsinstituttet. «Modellering av partikkelspredning i fjorder utført ved Havforskningsinstituttet», 05.08.2014
    - DNV GL. «Strømforhold i Repparfjorden», 07.07.2014
    - SINTEF. «Strøm og spredning i Repparfjorden, Vurdering av foreliggende informasjon», 05.08.2014
    - Akvaplan-Niva. «Validering av modellresultater brukt i KU-arbeidet som er blitt utført for Repparfjorden, Finnmark», 29.10.2014
    - Akvaplan-Niva. «Bunnhastigheter ved deponiområdet og påvirkningen på deponiet i Repparfjorden», 08.12.2014
  - o Havforskningsinstituttet. «Rapport fra eggundersøkelser i Repparfjorden og Revsbotn, April og Mai 2015», udatert, 2015
  - o Akvaplan-Niva. «Kartlegging av gytefelt for kysttorsk i Repparfjorden 2014», 25.08.2014
  - o Akvaplan-Niva. «Registrering av ålegress i Repparfjord», 19.08.2014
  - o Nussir ASA. «Landdeponi rapport, teknisk rapport om landdeponialternative», 20.08.2014
- Høringsnotat: Klima- og forurensningsdirektoratet. «2010/397 Høring av søknad om tillatelse – Nussir ASA i Kvalsund kommune», 31.01.2012
- Høringsinnspill, 85 stk
- Utslippstillatelse: Miljødirektoratet. «Tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven for Nussir ASA», 15.01.2016 (offentliggjort 08.12.2015)
- Oversendelsesbrev til tiltakshaver med vedtaket: Miljødirektoratet. «2016/398 Oversendelse av tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven – Nussir ASA», 15.01.2016

- Oversendelse av klager til departementet: Miljødirektoratet. «2016/398 Oversendelse av klager på tillatelse etter forurensningsloven til gruvedrift i Nussir og Ulveryggen med deponering av avgangsmasser i sjødeponi i Repparfjorden», 09.06.2016
- Klager
  - Norske lakseelver. «Klage på tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven – Nussir ASA», 28.12.2015
  - Naturvernforbundet og Natur og Ungdom. «Klage på vedtak – Gruve-drift i Nussir/Ulveryggen og utslippstillatelse for dumping av gruveavfall i Repparfjorden», udatert, 2016
  - Sametinget. «Klage på vedtak - Tillatelse til virksomhet etter foruresningsloven [sic] for Nussir ASA», 08.01.2016
- Vedtak om avgjørelse av klager: Klima- og miljødepartementet. «12/5816 Avgjørelse av klager på tillatelse etter forurensningsloven til gruvedrift i Nussir og Ulveryggen med deponering av avgangsmasser i sjødeponi i Repparfjorden», 19.12.2016

## **Driftskonsesjon**

### Lov

- Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)
  - NOU 1996: 11 Forslag til minerallov
  - Ot.prp. nr. 43 (2008 – 2009) Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)
  - Innst. O. nr. 89 (2008 – 2009) Innstilling fra næringskomiteen om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)

### Forskrift

- Forskrift 23. desember 2009 nr. 1842 til mineralloven (mineralforskriften), ikr. 01.01.2010
  - Forarbeider fra vedtagelse i 2009:
    - Høringsnotat: Nærings- og handelsdepartementet. *Høringsnotat om forslag til forskrift til mineralloven og forslag til endringer i tinglysingsforskriften*, 14.09.2009
    - Høringsinnspill, 28 stk.
    - Kunngjøring i Norsk Lovtidend
  - Forarbeider fra endring i 2010:
    - Høringsnotat: Nærings- og handelsdepartementet. *Høringsnotat om forslag til forskrift om endringer i forskrift 23. desember 2009 nr. 1842 til mineralloven og forslag til ny forskrift om kart over underjords- og dagbruddsanlegg*, 22.06.2010
    - Høringsinnspill, 23 stk.

- Kunngjøring i Norsk Lovtidend

#### Enkeltvedtak:

- Konsekvensutredning: Samme som for regulering
- Bergfaglig innspill til søknaden: Direktoratet for mineralforvaltning. «16/00782-107 Besvarelse på anmodning om faglig innspill til søknad om driftskonsesjon for Repparfjord kobberforekomst i Kvalsund kommune», 27.02.2018
- Nussirs søknad om driftskonsesjon: Nussir. «Søknad om driftskonsesjon for Repparfjord kobberforekomst gbnr. 7/1,2 m.fl. i Kvalsund kommune», 06.05.2016
  - o Med søknaden følger flere vedlegg. Fullstendig oversikt er å finne i oversendelsesbrevet fra direktoratet til departementet. Jeg har kun lest de som handler om miljø, gjengitt under.
  - o Firmapresentasjon
  - o Forslag til driftsplan
  - o Økonomisk sikkerhetsstillelse, avslutningsplan
  - o Geode Consult. «Potential for mine water contamination after cessation of mining at Nussir», 06.05.2016 (denne ble ettersendt, og fulgte ikke med den opprinnelige søknaden)
- Høringsnotat: Direktoratet for mineralforvaltning. *16/00782-56 Høring av søknad fra Nussir ASA om driftskonsesjon for Repparfjord kobberforekomst i Kvalsund kommune*, 21.06.2017
- Høringsinnspill, 14 stk
- Oversendelsesbrev: Direktoratet for mineralforvaltning. «16/00782-92 Oversendelse - Søknad fra Nussir ASA om driftskonsesjon for Repparfjord kobberforekomst i Kvalsund kommune», 27.09.2017
- Vedtak om driftskonsesjon: Nærings- og fiskeridepartementet. «17/4845-30 Vedtak om driftskonsesjon for Nussir og Ulveryggen kobberforekomst. Tiltakshaver: Nussir ASA», 14.02.2019