

Bedre føre var enn etter snar

Ny lov om konsekvensutredninger av miljø og klima og forslag til hvordan miljø- og klimahensyn kan styrkes i utredningsprosessen.



JOU Jusstudentenes offentlige utredninger 2022: 1

Bedre føre var enn etter snar

Ny lov om konsekvensutredninger av miljø og klima og forslag til hvordan miljø- og klimahensyn kan styrkes i utredningsprosessen.

Til WWF Verdens naturfond

Utvalget ble satt ned i januar 2022 av det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Oppdragsgiver er WWF Verdens naturfond. Oppdraget har vært å vurdere hvordan kravene til konsekvensutredninger av tiltak med virkning på miljø og klima kan styrkes. Illustrasjonen på forsiden er laget av illustratør Jenny Jordahl.¹

Oslo 8. juni 2022

Annija Kristiana Punka

Ingrid Skjoldvær

¹ Illustrasjonen forestiller en Nordlandsasal (*sorbus neglecta*), et løvfellende tre i rosefamilien. Nordlandsasal har status som sterkt truet i Norsk rødliste for arter. Det finnes bare 100 registrerte individer i hele verden.

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG.....	1
2	MANDAT OG PROSESS.....	2
2.1	Mandatet.....	2
2.2	Oppdraget.....	4
2.3	Utvalgets forståelse av oppdraget og noen avgrensninger.....	5
2.4	Utvalgets sammensetning og arbeidsmåte	7
3	NÆRMERE OM TEMAET	9
3.1	Hva er en konsekvensutredning og hva er formålet?.....	9
3.2	Problemforståelse.....	10
3.3	Konsekvensutredningsprosessen.....	13
4	OVERORDNEDE GJELDENE NASJONALE OG INTERNASJONALE REGLER.....	15
4.1	Innledning	15
4.2	Nasjonale regler	16
4.2.1	Grunnloven	16
4.2.2	Andre relevante bestemmelser for konsekvensutredningstematikken.....	19
4.2.3	Miljøinformasjonsloven.....	20
4.2.4	Naturmangfoldloven	22
4.2.5	Forvaltningsloven	30
4.2.6	Klimaloven	31
4.2.7	Forurensningsloven	32
4.3	Internasjonale regler.....	34
4.3.1	Innledning	34
4.3.2	EØS-rettslige regler om konsekvensutredning	34
4.3.3	Andre direktiv med betydning for krav til konsekvensutredning.....	43
4.3.4	Århuskonvensjonen	43
4.3.5	Espoo-konvensjonen.....	44
4.3.6	Internasjonal miljørett.....	45
4.3.7	Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og andre internasjonale forpliktelser knyttet til menneskeretter	47
4.3.8	Andre internasjonale forpliktelser	48

5	NÆRMERE REGLER OM KRAV TIL UTREDNING AV PLANER, TILTAK, LOVGIVNING OG ANDRE STRATEGISKE BESLUTNINGER	49
5.1	Plikt til å utrede konsekvenser for miljø og klima av planer og tiltak	49
5.1.1	Plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften	49
5.1.2	Regler om konsekvensutredning i annen sektorlovgivning	53
5.2	Konsekvensutredningsplikt av lovgivning/regulering og strategiske beslutninger	56
5.2.1	Innledning	56
5.2.2	Grunnloven	56
5.2.3	Utredningsinstruks og miljøinstruks	56
6	VURDERINGER	58
6.1	Innledning	58
6.2	Problemer ved utredning av konsekvenser av planer/tiltak i praksis	59
6.2.1	Systemet og veiledningene er sammensatte og lite oversiktlige	59
6.2.2	For dårlig kompetanse i kommunene	60
6.2.3	Utredninger skal omhandle konsekvenser for både miljø og samfunn	61
6.2.4	Lenken mellom utbygger og utreder	63
6.2.5	Tidspunkt for utredninger	65
6.2.6	Tidspunkt for klageadgang	66
6.2.7	Manglende null-alternativ	68
6.2.8	Manglende utredning av sumvirkninger av tiltaket og andre gjennomførte og planlagte tiltak	69
6.2.9	Innleggelse av data i databaser	70
6.2.10	Virkning av usikkerhet	70
6.2.11	Kvalitetssikring, manglende etterkontroll og mulighet for klage	71
6.2.12	Manglende eller mangelfull utredning av klimavirkninger	76
6.3	Konsekvensutredning i forkant av lov/strategiske beslutninger i praksis	77
6.3.1	Miljø nevnes ikke i utredningsinstruksen	77
6.3.2	Vurdering av langsiktige virkninger	78
6.4	Oppsummering	80
6.5	Administrative og økonomiske konsekvenser	81
7	FORSLAG	83
7.1	Valg av reguleringsmåte og virkemidler	83
7.2	Forslag til endringer i utredningsinstruksen	83
7.3	Forslag til ny lov om konsekvensutredninger for miljø og klima (miljø- og klimakonsekvensutredningsloven)	84
7.4	Endringer i plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften	89

7.4.1	Plan- og bygningsloven	89
7.4.2	Forskrift om konsekvensutredninger	90
8	MERKNADER TIL DE ENKELTE PARAGRAFENE	91
8.1	Endringer i utredningsinstruksen	91
8.2	Ny lov om konsekvensutredninger for miljø og klima	92
8.3	Endringer i plan- og bygningsloven.....	98
8.4	Endringer i forskrift om konsekvensutredninger	99
9	KILDER.....	100
9.1	Lover	100
9.2	Forarbeider	100
9.3	Forskrifter.....	101
9.4	Veiledere, instruks og rundskriv	101
9.5	Rettspraksis	102
9.6	Internasjonale avtaler	102
9.7	Direktiver	102
9.8	Internasjonal praksis	103
9.9	Andre internasjonale kilder	103
9.10	Litteratur.....	104
9.10.1	Bøker	104
9.10.2	Rapporter	104
9.10.3	Artikler.....	105
9.10.4	Andre kilder	106

1 Sammendrag

Konsekvensutredningsregimet står helt sentralt i forvaltningen av miljø- og klima. Reglene har betydning for borgernes rett til et sunt miljø og retten til miljøinformasjon. Det har også sammenheng med våre folkerettslige forpliktelser, både etter EØS-retten og andre internasjonale avtaler Norge er bundet av.

Utvalget har besluttet å foreslå en ny lov som skal gjelde konsekvensutredninger på tvers av alle sektorer og nivåer for beslutningstaking: lov om konsekvensutredninger for miljø og klima². Formålet med loven er å skape et mer enhetlig perspektiv på behovet for å utrede konsekvenser for miljø og klima av alle slags tiltak og reguleringer. Dette er forsøkt gjort gjennom å lovfeste noen konkrete prinsipper. Utvalget har særlig konsentrert seg om behovet for å vurdere samlede virkninger av tiltak og reguleringer. Utvalget har også vært bevisst på behovet for å kunne gripe inn i prosesser tidligere enn regelverket legger opp til i dag. Dette er forsøkt gjort gjennom å etablere en særskilt klageadgang tilknyttet utvalgte prosessledende avgjørelser. En mer effektiv håndheving av regelverket for konsekvensutredninger, og et mer informert og helhetlig system for konsekvensutredninger, er søkt gjennomført ved å opprette et konsekvensutredningsråd, samt en konsekvensutredningsnemnd.

Utvalget har også sett det som nødvendig å gjøre endringer i eksisterende regulering for konsekvensutredninger. På reguleringsnivå og nivået for strategiske beslutninger, er dette forsøkt gjort gjennom å gjøre endringer i utredningsinstruksen, samt et forslag om å utarbeide en ny miljøinstruks.³ På nivået for planer og tiltak, har utvalget forslått endringer i både plan- og bygningsloven, og tilhørende forskrift om konsekvensutredninger.⁴ Endringene her går i hovedsak ut på å forsøke å speilvende kravet om konsekvensutredninger – slik at alle tiltak og planer i utgangspunktet krever en konsekvensutredning, men mindre det er klart at tiltaket/planen ikke vil ha vesentlige virkninger på miljø og klima.

² Kapittel 7.3

³ Kapittel 6.3.1 og 7.2

⁴ Kapittel 7.4

2 Mandat og prosess

2.1 Mandatet

Utvalgets mandat lyder:

For å kunne løse klima- og miljøproblemene er vi avhengig av å ha verktøy for å analysere hva slags virksomhet som skaper problemer for klima- og miljø, om nye tiltak og virksomheter som kan ha klima- og miljøvirkninger og vi må ha kunnskap om hvilke virkemidler som kan bidra til å løse klima- og miljøproblemer.

Det er flere regelverk som stiller krav til myndighetens utredning av konsekvenser. Grunnleggende krav finner vi i Grunnloven § 112, som krever at staten har kunnskap om planlagte og iverksatte inngrep i naturen, og i Aarhus-konvensjonen, som blant annet stiller krav til tilgang til miljøinformasjon og allmenn deltakelse i beslutningsprosesser. Det er også flere krav i lovverket, blant disse er allmenne krav til konsekvensutredning i Grunnloven § 82 og forvaltningsloven, men også spesifikke krav for miljøvirkninger. Viktigste blant disse er nok prinsippene for offentlig beslutningstaking i naturmangfoldloven §§ 7-12, der det av § 8 følger krav til at offentlige beslutninger bygger på vitenskapelig kunnskap om blant annet effekten av påvirkning på miljøet og av § 9 at det skal ligge en føre-var-tilnærming for forvaltning av natur.

Det finnes flere lover som sier hva som er lov og ikke lov til å gjøre ved inngrep i naturen, og som ellers legger begrensinger på hvor mye vi kan forurense. Det er imidlertid mange tiltak som har en annen form for innvirkning på naturen eller klimaet, gjerne indirekte, men som ikke vurderes eller beskrives i statlige utredninger. Det er heller ikke krav som retter seg direkte mot å vurdere natur- eller klimarisikoen ved tiltak, det vil si hvordan fysiske endringer i naturen eller klimaet, eller politikk, teknologi eller markedsendringer for å bremse klimaendringene, eller for å ivareta natur, vil påvirke tiltakenes konsekvenser. Beslutningstakerne mangler derfor ofte et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for å fatte gode vedtak. Dette fører også til at Norge ofte mangler kunnskap om sumvirkninger, det helhetlige miljøperspektivet som man bør ha i alle statlige tiltak for at vi skal kunne nå våre natur- og klimamål.

I praksis er utredningsinstruksen viktig. Instruksen, sammen med tilhørende veiledere, utbroderer kravene til konsekvensutredning. Utredningsinstruksen bestemmer hva som skal vurderes i en utredning av et statlig tiltak. Instruksen og dens tilhørende veileder setter rammene for hva en statlig utredning av statlige tiltak skal inneholde. Selv om instruksen er generelt utformet, er det krav i instruksen til at innvirkninger på f.eks. enkeltpersoner, næringsliv og kommuner utredes konkret. Det står også nevnt eksplisitt at for visse temaer skal en utredning forelegges eksempelvis kommunal-, nærings- og finansdepartementet. Instruksen og veilederens anvisninger på når konsekvensene for natur og klima skal vurderes er mangelfulle. Natur og klima nevnes ikke i instruksen. Klima- og miljødepartements veileder i miljøutredning etter utredningsinstruksen (T-1349) er fra 2001, og omhandler i veldig liten grad klimarisiko.

Å håndtere natur- og klimarisiko handler om å forstå hvordan rammene for privat og offentlig virksomhet vil bli påvirket av klimaendringer og tap av natur, og av klima- og naturmotivert omstilling, og videre, hvordan disse endringene representerer både trusler og muligheter. En analyse av naturrisiko kan for eksempel bidra til å forstå implikasjonene av overgangen til sirkulærøkonomi, slik klimarisiko brukes for å forstå overgangen til lavutslippssamfunnet. Omtrent som klimautfordringen vil også naturkrisen utløse behov for omstilling. Virksomhet som er dårlig forberedt på en slik omstilling risikerer å bli feilslåtte eller verdiløse investeringer eller tiltak.

Klimarisikoutvalget som avga NOU 2018:17 Klimarisiko og norsk økonomi anbefaler at «det utarbeides ytterligere veiledning for å sikre at klimarisiko faktisk integreres ordentlig i beslutningsgrunnlaget ved viktige offentlige investeringsbeslutninger, samt i ledelse og økonomistyring for offentlig virksomhet» (s. 124). Utvalget anbefaler også at det utformes «en særskilt temaveileder om hvordan klimarisiko bør integreres i samfunnsøkonomiske analyser» (s. 124). Energi- og miljøkomiteen fremhevet i Innst. 199 S (2019–2020) at begrepene «naturrisiko» og «klimarisiko» bør integreres i vurderingen av konsekvenser av tiltak.

Innst. 388 S (2020–2021) Innstilling fra finanskomiteen om Perspektivmeldingen 2021 Meld. St. 14 (2020–2021) tok medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne til ordet for å styrke konsekvensutredningen

rettet mot klima og naturhensyn (s. 9): «Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan man kan integrere klima- og naturhensyn sterkere i utredningsinstruksen.

2.2 Oppdraget

Utvalgets oppdrag fra WWF var følgende:

Studentgruppen skal kartlegge og vurdere dagens regler om konsekvensutredning ved statlige tiltak som kan ha betydning for miljøet. Studentgruppen skal særlig være oppmerksom på om reglene legger til rette for helhetlige konsekvensvurderinger og om vurderingene tar tilstrekkelig hensyn til langsiktige virkninger og summen av virkninger, samt det som omtales som «naturreisiko» og «klimarisiko». Utredningen kan også inkludere regler for konsekvensutredninger i forkant av kommunale vedtak.

Studentgruppen må kartlegge og vurdere folkerettslige så vel som konstitusjonelle forpliktelser til konsekvensvurderinger. Blant disse grunnlagene er Grunnloven § 112, den europeiske menneskerettskonvensjon, Paris-avtalen og Århuskonvensjonen særlig viktige. Gruppen bør også se hen til og vurdere forholdet til annet lovverk, blant annet miljøinformasjonsloven, klimaloven, naturmangfoldloven, forurensningsloven og plan- og bygningsloven.

Studentgruppen skal vurdere hvordan man kan integrere klima- og naturhensyn sterkere i lovverket og utredningsinstruksen og på denne bakgrunn foreslå endringer.

Studentgruppen kan foreslå en ny lov om konsekvensvurderinger i forkant av lovvedtak eller foreslå endringer i gjeldende lover. Studentgruppen skal særskilt vurdere om reglene i utredningsinstruksen med tilhørende allmenne og spesifikke veiledninger er egnet til å gi gode beslutningsgrunnlag. Studentgruppen skal også foreslå endringer i gjeldende utredningsinstruks, eller foreslå en ny instruks om utredning av klimarisiko og naturreisiko.

Studentgruppen bør kartlegge og vurdere eksempler på verktøy som er brukt i andre land eller er fremmet av internasjonale organisasjoner for å sikre god utredning av klimavirkninger og klimarisiko. Et eksempel på et slikt verktøy er Climate Change

Vulnerability and Impact Assessment (VIA), som blant annet FNs miljøprogram (UNEP) anbefaler. På bakgrunn av denne kartleggingen og vurderingen, kan studentgruppen foreslå endringer i gjeldende regelverk eller veiledere.

2.3 Utvalgets forståelse av oppdraget og noen avgrensninger

Utvalget forstår oppdraget som en forespørsel om å utrede konsekvensutredningsregelverket for miljø og klima både på nasjonalt og internasjonalt nivå, for å vurdere om reglene er egnet til å ivareta miljø- og klimahensyn. Videre ber oppdraget utvalget om å utrede og vurdere mulige endringer i eksisterende regulering og behov for ny regulering.

Utvalget vil i denne utredningen kartlegge dagens regelverk for konsekvensutredninger, både i form av nasjonale og internasjonale forpliktelser. Vi vil også gjøre rede for noen sentrale prinsipper på miljøforvaltningsrettens område. I utredningen vil utvalget bruke ordet “miljø”. Ordet kan brukes bredt, og i vår sammenheng er det den naturvitenskapelige siden av ordet som står i fokus, det som også kan beskrives som “naturmiljø”. Klima er en del av det ytre miljø, og kan defineres som vær over tid. I utredningen har vi valgt å referere til disse to størrelsene som miljø og klima.

Vi vil vurdere etterlevelsen av eksisterende regulering og vurdere om regelverket er egnet til å ivareta sentrale hensyn. Utvalget vil også kartlegge i hvilken grad klimahensyn er ivaretatt i eksisterende regulering, hvilke krav som stilles til utredning av klimaeffekter og vurdere hvordan klimahensyn bedre kan integreres i lovverket.

Temaet er omfattende, og utredningen vil fokusere på de store linjene i konsekvensutredningssystemet og bærende prinsipper. Vi vil belyse utfordringer som gjør seg gjeldende på tvers av regelverket. Dette er gjort både ut fra hensyn til tid og kapasitet, og for å kunne bidra til å foreslå løsninger som vil kunne ha en reell påvirkning på konsekvensutredningssystemet som en helhet. Det finnes naturligvis utfordringer som er særegne for både forskjellige naturtyper og forskjellige sektorer der konsekvensutredningene foretas. Utvalget har bare i begrenset grad valgt å belyse dette, først og fremst der det er ansett hensiktsmessig for å illustrere tilsvarende trender over konsekvensutredningssystemet i sin helhet.

Oppdraget ber studentgruppen om å fokusere på statlige tiltak. Med dette forstår vi tiltak som krever godkjenning av offentlige myndigheter. Dette kan være planer, utbyggingsprosjekter, strategiske beslutninger, lovgivning og budsjett.

Oppdraget ber studentgruppen om å være oppmerksom på regelverkets ivaretagelse av det som omtales som “naturreisiko” og “klimarisiko”. Etter utvalgets syn er ikke begrepet “klimarisiko” slik det brukes helt treffende for temaet for utredningen. Klimarisiko kan defineres som risikoen for effekter på menneskelige systemer og miljø som følge av klimaendringer. Naturreisiko kan defineres som risiko for negative konsekvenser på menneskelige systemer og miljø som følge av inngrep i naturen. Ordet klimarisiko brukes i sammenheng med rapportering, særlig for virksomheter. Det kommer blant annet to EU-forordninger om klimarisikorapportering.⁵ I boken *Klimarett, skrevet av Hans Christian Bugge med flere*, omhandler ikke kapittelet om klimarisiko konsekvenser i sammenheng med utredning, men om rapportering for pågående virksomhet og krav til utredninger av hvordan pågående virksomhet og finansielle investeringer påvirkes av klimaendringer.⁶ Ordenes innhold er uklare og bruken av dem kan føre til misforståelser.

Oppdraget ber oss å vurdere klimarisiko og naturreisiko. Vi vil ikke bruke disse begrepene videre i utredningen. Vi vil også avgrense mot å behandle temaet nærmere. Denne avgrensningen er gjort fordi utvalget oppfatter kjernen i begrepene klimarisiko og naturreisiko i hovedsak å dreie seg om finansiell risiko for selskapers pågående virksomhet. Dette understrekes av EUs kommende direktiver om klimarisiko-rapportering.⁷ Derfor vil vi bruke uttrykkene «konsekvenser på miljø og klima» og «direkte og indirekte virkninger» for å beskrive ulike typer konsekvenser som følge av et tiltak.

Utvalget har måttet avgrense mandatet av hensyn til tid og kapasitet, og dette er gjort etter dialog med oppdragsgiver.

⁵ Meld. St. 31 (2020-2021) Finansmarkedsmeldingen pkt. 5

⁶ Bugge (2021) s. 249

⁷ Bugge (2021) s. 272

Som vi vil illustrere i utredningen, skjer hovedvekten av konsekvensutredninger i Norge på enkeltvedtaksnivå. Dette innebærer at de fleste avgjørelsene om hvorvidt en konsekvensutredning skal foretas, hva den skal inneholde og hvorvidt den tilfredsstillende kravene i regelverket, gjøres i kommunene. I samtaler med både oppdragsgiver og en rekke personer med innsikt i temaet, har det kommet klart frem at for å sikre det helhetlige systemet for konsekvensutredninger i Norge, må kommunenes rolle i konsekvensutredningsprosessen fremheves. Dette innebærer at det er høyst relevant å løfte opp utfordringene knyttet til kommunenes arbeid med konsekvensutredninger. Gjentakende signaler fra både litteratur og fagfolk har vært at god kompetanse i kommunene er avgjørende for at konsekvensutredningsregelverket skal fungere i praksis, men at dette også er et område hvor man ser betydelig sprik. Det er derfor ingen tvil om at de særskilte utfordringene i kommunenes arbeid med konsekvensutredning av miljø- og klima, må utredes nærmere.

Grunnet kapasitetshensyn har utvalget likevel besluttet å avgrense sitt utredningsarbeid mot å gå i detalj i regelverket for konsekvensutredning av kommunale tiltak. Reglene for konsekvensutredninger særlig tilknyttet planer etter plan- og bygningsloven vil derfor ikke vies særskilt oppmerksomhet. Denne utredningen vil isteden forsøke å gi et fugleperspektiv over konsekvensutredningssystemet som en helhet. Vi vil likevel nevne de særskilte utfordringene knyttet til kommunenes rolle i konsekvensutredningssystemet vi har oppdaget.

2.4 Utvalgets sammensetning og arbeidsmåte

Utvalget har bestått av følgende medlemmer:

Ingrid Skjoldvær, masterstudent i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo.

Annija Punka, masterstudent i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo.

Utvalget brukte innledningsvis mye tid på å sette seg inn i regelverket for krav om konsekvensutredninger generelt, og med sikte på å kunne foreta hensiktsmessige avgrensninger. Temaet har bydd på mange spennende problemstillinger, og avgrensningene vi har gjort, illustrerer hvor mange innfallsvinkler som kan benyttes for å angripe og undersøke temaet.

Utvalget tilegnet seg kunnskap om temaet gjennom litteratur, rapporter, lovkommentarer, samt samtaler med Karen Hjelmervik Nerbø, stipendiat ved institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo og sekretær for minerallovutvalget.⁸

Utvalget har også hentet inn nyttig kunnskap gjennom samtaler med fagpersoner med særlig god innsikt i temaet. Disse var Ole Fauchald, professor i offentlig rett ved universitetet i Oslo, Jon Christian Fløysvik Nordrum samt juristene Nikolai Winge og Fredrik Holth som sitter på særlig kunnskap om regelverket og utfordringene. Utvalget har også kontaktet en rekke interesseorganisasjoner for å hente inn deres synspunkter om hvilke utfordringer med systemet for konsekvensutredninger de opplever i sitt arbeid, og deres forslag til løsninger på noen av utfordringene. Anne Breistein fra miljøorganisasjonen Sabima⁹ ga oss nyttig innsikt i utfordringene knyttet til tap av naturmangfold i Norge, og hvordan regelverket for konsekvensutredninger står sentralt i løsningen av problemet. Videre hadde utvalget stor nytte av å snakke med Halvard Haga Raavand, fagrådgiver i Greenpeace¹⁰, Christine Myrseth i Forum for natur- og friluftsliv i Troms¹¹, Holger Schlaupitz, fagsjef i Naturvernforbundet¹² og de to kontaktpersonene våre i WWF Verdens naturfond¹³ Mathias Stang og Herman Ekle Lund. Samtaler med Mina Haugen i NIM og Lise Marie Sundsbø i ICJs fagutvalg for miljø- og klimaspørsmål ga også mange nyttige perspektiver.

Utvalgsmedlemmet Ingrid Skjoldvær har dratt nytte av erfaring fra å ha arbeidet med konsekvensutredningstematikken fra miljøbevegelsen, der hun har vært og fortsatt er aktiv. I utredningsperioden har Ingrid også hatt praksisopphold i advokatfirmaene Glittertind og CMS Kluge der hun fikk jobbe med konsekvensutredningstematikk som vi har dratt nytte av i arbeidet med utredningen.

Utvalgsmedlemmet Annija Punka har dratt nytte av kunnskaper hun har tilegnet seg gjennom relevante valgfag innen internasjonal miljø- og klimarett.

⁸ Hennes masteravhandling «Krav til utredning av langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning etter Grunnloven § 112» (2019) har vært en nyttig ressurs i utvalgets arbeid

⁹ Sabima er en norsk miljøorganisasjon som jobber for å stanse tapet av naturmangfold

¹⁰ Greenpeace er en uavhengig miljøorganisasjon som jobber for å ivareta livet på jorda i all sin mangfoldighet

¹¹ Forum for natur og friluftsliv Troms er et samarbeidsnettverk for natur- og friluftorganisasjonene i regionen med et mål om å ivareta natur- og friluftinteressene i gamle Troms fylke.

¹² Naturvernforbundet er Norges eldste natur- og miljøvernorganisasjon og jobber med et bredt spekter av saker innen miljø- og naturvern, men spesielt med områdene naturvern, klima, energi og samferdsel.

¹³ WWF Verdens naturfond er en global miljøorganisasjon som arbeider for en framtid der mennesker lever i harmoni med naturen, og der ingen dyr eller andre arter skal dø ut på grunn av menneskers handlinger.

3 Nærmere om temaet

3.1 Hva er en konsekvensutredning og hva er formålet?

Begrepet «konsekvensutredning» kan sikte til selve utredningsprosessen, utredningsresultatet, samt det fysiske *sluttdokumentet* av en utredningsprosess.¹⁴ Utvalgets utredning vil omfatte alle disse leddene.

Det moderne konsekvensutredningsinstituttet kan spores tilbake til amerikansk rett gjennom The US National Environmental Policy Act fra 1969. Loven krevde at det skulle utarbeides miljøutredninger (Environmental Assessment) for større føderale utviklingsprosjekter, og prosjekter med virkninger for statlig eiendom, jord og land. Bakgrunnen for loven var et ønske om å hensynta miljøet og naturressursene under utviklingsprosjekter i sterkere grad, samt å gi et insentiv til å skape større miljøbevissthet og deltakelse i tenkning og beslutningstaking både for partene, planleggere og vanlige folk.¹⁵ Andre land som Canada og Frankrike innførte tilsvarende lover og reguleringer i de følgende år, og i 1985 vedtok EU et eget direktiv om konsekvensutredninger.

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». Prinsippet har senere gjennom internasjonal praksis blitt anerkjent som et krav etter folkeretten, rett nok med noe uklart innhold.¹⁶

¹⁴ Holth, Winge (2014) s. 19

¹⁵ Holth, Winge (2014) s. 58

¹⁶ Se kapittel 4.3.6

Etter det har utredning av konsekvenser blitt konvensjonsfestet gjennom Espoo-konvensjonen for grensekryssende virkninger,¹⁷ og EU har vedtatt to direktiver som stiller krav til konsekvensutredninger av tiltak, som i praksis utgjør et omfattende knippe av krav til utredning av miljø.¹⁸

I norsk rett ble bestemmelser om konsekvensutredning vedtatt i 1985 gjennom plan- og bygningsloven, som trådte i kraft i 1990.¹⁹ I enkelte sektorer, for eksempel vassdragsreguleringer og petroleumssektoren, hadde det allerede blitt gjennomført konsekvensutredninger siden midten av 1970-tallet. Disse var ikke underlagt felles lovbestemmelser eller et enhetlig opplegg, men illustrerer at også i norsk rett rekkes konsekvensutredningshistorien langt tilbake. Norge har også forpliktet seg til krav om konsekvensutredninger i EU sine direktiver gjennom EØS-avtalen.

«Hovedformålet med en konsekvensutredning er å fremskaffe informasjon om de forskjellige endringer som kan skje i miljøet hvis foreslåtte tiltak gjennomføres, og å fungere som beslutningsverktøy ved å informere beslutningstakere om mulige eller sannsynlige konsekvenser av den foreslåtte aktiviteten.»²⁰ Regler om konsekvensutredninger har altså to hovedformål: å sikre bedre avgjørelser ved at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av inngrep som kan ha konsekvenser for miljøet, og å legge til rette for bred deltakelse fra berørte aktører.²¹

3.2 Problemforståelse

Hvorfor behøver vi å konsekvensutrede? Det finnes mange svar på dette. Et er at jordas ressurser er begrensede. Vi har bare en viss mengde uberørt natur og en viss mengde utslipp som kan tillates dersom verden skal hindre de aller mest alvorlige konsekvensene av klimaendringene og bevare naturmangfoldet. Mange ressurser som vi mennesker er avhengige av i dag finnes bare i begrensede mengder. Et annet svar på hvorfor vi behøver konsekvensutredninger kan være at naturen og dens funksjoner er uløselig knyttet sammen.

¹⁷ Se kapittel 4.3.5

¹⁸ Se kapittel 4.3.2

¹⁹ Se kapittel 5.1.1

²⁰ Holth, Winge, (2014) s. 185

²¹ Holth, Winge, (2014) s. 23

Ofte vil utnyttelsen av en ressurs eller et arealbeslag også kunne påvirke andre verdier. Hvis en art forsvinner, mister en annen art livsgrunnlaget. Oppsummert trenger vi å vite hva vi gjør med planeten for å kunne forvalte ressursene på en god måte og konsekvensutredninger skal være et verktøy som hjelper oss med dette.

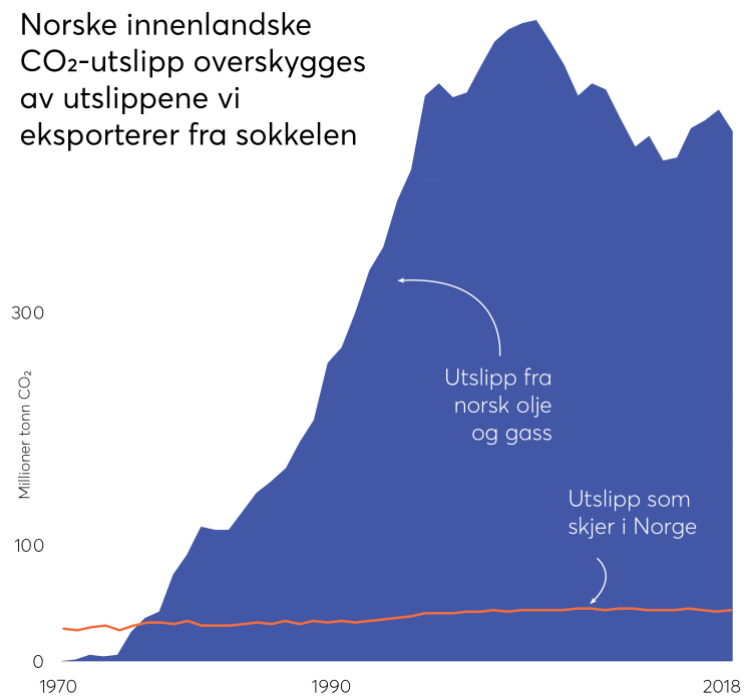
I løpet av årene som har gått har vi fått mer og mer kunnskap om naturmiljøet og klimaets tilstand. Samtidig bygges naturen ned i hurtig takt. I vår tid dør arter ut tusen ganger raskere enn normalt.²² I Norge har minst 114 arter dødd ut de siste 200 årene og hver femte art i norsk natur står i fare for å forsvinne.²³

²² Pimm, Jenkins et al. (2014)

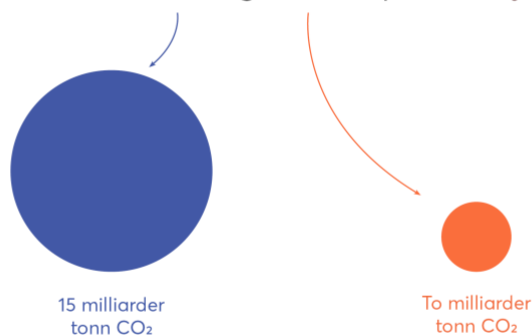
²³ Artsdatabanken (2020)

Klimaet er i hurtig endring. Dette har store konsekvenser over hele jorda, også i Norge. I Norge forventes det at klimaet blir våtere og varmere. Vi vil få mer ekstremvær, skred og isbreene våre vil smelte.²⁴ Samtidig er Norge en stor bidragsyter til globale klimagassutslipp gjennom vår oljeproduksjon. Utslippsmengden som Norge eksporterer gjennom eksport av olje og gass er ti ganger større enn Norges totale klimagassutslipp. Dette gjør Norge til verdens syvende største eksportør av klimagassutslipp.²⁵ Et særlig tema som vi vil se nærmere på i denne utredningen er hvordan klimavirkningene av oljevirkosomheten vurderes.

Norske innenlandske CO₂-utslipp overskygges av utslippene vi eksporterer fra sokkelen



Totale norske CO₂-utslipp siden 1970 med og uten eksportert olje og gass



I denne utredningen vil vi undersøke hvordan

konsekvensutredningsregelverket fungerer i dag og vurdere om regelverket bør endres eller skjerpes for å være et (mer) egnet verktøy til å kunne belyse miljø- og klimakonsekvenser for beslutningstakere og andre.

Kilde: Robbie Andrew, Norway's emissions exports, http://folk.uio.no/roberan/t/export_emissions
First published: 1 November 2016. Updated 16 May 2019, with additional text 17 July 2019. Updated 29 October 2019.

²⁴ Miljødirektoratet m.fl. (2020)

²⁵ Oil Change International (2017)

3.3 Konsekvensutredningsprosessen

For å bedre illustrere konsekvensutredningsprosessen sine forskjellige stadier, vil utvalget nå presentere en forenklet beskrivelse av en typesituasjon der konsekvensutredning er relevant. Denne enkle fremstillingen vil følge prosessen som forskrift om konsekvensutredninger legger opp til.²⁶ Fremstillingen er ment som et pedagogisk verktøy for å illustrere prosessen på en overordnet måte, før en mer utførlig fremstilling av gjeldende rett gis i kapittel 4.



Tiltakshaver som ønsker å utføre et tiltak, som kan være både offentlig organ, som kommune, eller en privat aktør, leverer først en melding til ansvarlig myndighet, der dette er pålagt. Ansvarlig myndigheten vil som oftest være en kommune. Et slikt tiltak kan eksempelvis være å bygge ut vindmøllepark, oljefelt eller bygge en skole, bygge ut en dam eller vannkraftverk.

²⁶ Fremstillingen er ikke ment å presentere et uttømmende bilde av de forskjellige prosessene hvor konsekvensutredninger for miljø og klima er aktuelle. Vi har valgt å illustrere en prosess som følger forskrift for konsekvensutredninger fordi den gir et enklere steg for steg-bilde av prosessen enn det man finner i andre regelverk, f.eks. krav om konsekvensutredning etter forurensningsloven eller forvaltningsloven. Som det vil illustreres ved redegjørelse for gjeldende rett i kapittel 4, finnes også andre parallelle regler om konsekvensutredninger og konsekvensutredningsprosesser i f.eks. petroleumsreguleringen.

Meldingen skal inneholde et forslag til et utredningsprogram som skal gjøre rede for det planlagte innholdet i konsekvensutredningen.²⁷

Noen tiltak krever alltid melding og konsekvensutredning,²⁸ noen tiltak krever alltid konsekvensutredning, men ikke melding.²⁹ For noen tiltak skal det foretas en konkret vurdering av om konsekvensutredning kreves.³⁰ Dette kalles en «utvelgelsesprosess». Formål med dette er å avgjøre om det er forhold ved prosjektet som tilsier at det «kan få vesentlige virkninger for samfunn eller miljø», og derfor skal konsekvensutredes. Tiltakshaver gjør da en foreløpig vurdering selv, før ansvarlig myndighet foretar en vurdering og treffer en beslutning om dette før planprosessen starter.³¹

Forslaget til utredningsprogrammet vil så sendes på høring til berørte myndigheter, interesseorganisasjoner og andre som kan gi sin mening om forslaget. Ansvarlig myndighet vil deretter fastsette et utredningsprogram med utgangspunkt i forslaget utarbeidet av tiltakshaver, krav i regulering og høringsuttalelser. Denne fasen av utredningsprosessen kalles gjerne «avgrensingsprosessen», og skal sikre at utredningen tar for seg beslutningsrelevante temaer.³²

Tiltakshaver vil så utarbeide en konsekvensutredning i henhold til utredningsprogrammet – ofte skjer dette ved at tiltakshaver bestiller konsekvensutredninger fra et firma som spesialiserer seg på dette. Når konsekvensutredningen er i boks, vil tiltakshaver sende den sammen med den øvrige søknaden om tiltaket på offentlig høring.³³ Igjen vil berørte myndigheter, f.eks. statsforvalter, samt interesseorganisasjoner og allmennheten for øvrig, kunne uttale seg om det planlagte tiltaket, samt konsekvensutredningen, kvaliteten på den og påpeke eventuelle mangler.

Ansvarlig myndighet vil deretter gjøre en vurdering av om konsekvensutredningen som er foretatt tilfredstiller kravene i regulering, samt er i tråd med utredningsprogrammet. Ansvarlig

²⁷ Forskrift om konsekvensutredninger § 14

²⁸ Forskrift om konsekvensutredninger § 6

²⁹ Forskrift om konsekvensutredninger § 7

³⁰ Forskrift om konsekvensutredninger § 8

³¹ Forskrift om konsekvensutredninger §§ 9 - 12

³² Forskrift om konsekvensutredninger § 16

³³ Forskrift om konsekvensutredninger § 25

myndighet har mulighet til å kreve tilleggsutredninger eller øvrig dokumentasjon dersom de mener at det er behov for dette.³⁴ I så fall vil også tilleggsutredningen følge samme spor med offentlig høring.

I motsatt fall vil ansvarlig myndighet viderebehandle søknaden. I den sammenheng skal både konsekvensutredningen og høringsuttalelsene tas hensyn til i den endelige avgjørelsen av om søknaden skal innvilges eller ikke.³⁵ Ansvarlig myndighet plikter i den forbindelse å belyse hvordan høringsuttalelsene er vurdert og vektlagt. I tillegg plikter ansvarlig myndighet å stille vilkår for å unngå, begrense, istandsette og om mulig kompensere vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Vedtaket skal gjøres kjent for berørte parter og offentligheten.³⁶ Eventuelle vilkår som stilles, skal følges opp av ansvarlig myndighet.³⁷

Utredningsinstruksen gjelder for statlige tiltak som utføres i, eller på oppdrag for, statlige forvaltningsorganer. Eksempler på statlige tiltak er budsjetter, større investeringer eller endring av lovverket. Her er prosessen noe mindre skrittvis fastsatt enn det vi så etter plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften. Utredningsprosessen er også vanligvis regulert i mindre detaljgrad i særlovgivningen. Når det gjelder utredning av lovgivning, er lovgivningsprosessen i liten grad styrt av regler. Lovgivning er en politisk prosess, og så lenge Grunnlovens krav er oppfylt, vil loven være gyldig. Selv om det er krav til utredning av miljøkonsekvenser av lovgivning i Grl. § 112, stilles det ingen krav til selve utredningsprosessen, og det er også liten grad av kontroll av utredningen.³⁸

4 Overordnede gjeldende nasjonale og internasjonale regler

4.1 Innledning

³⁴ Forskrift om konsekvensutredninger § 27

³⁵ Forskrift om konsekvensutredninger § 29

³⁶ Forskrift om konsekvensutredninger § 30

³⁷ Forskrift om konsekvensutredninger § 29

³⁸ Se kapittel 5.2

I mandatet er vi bedt om å kartlegge dagenes regler om konsekvensutredninger av statlige tiltak som kan ha betydning for miljø og klima. Regelverket er omfattende og går fra overordnede prinsipper til sektorspesifikk regulering.

Et sentralt skille som regelverket for konsekvensutredninger kan belyses ved, og som vår fremstilling i stor grad gjør nytte av, er regler for konsekvensutredninger av planer og konkrete prosjekter (som treffes gjennom vedtak) på den ene siden, og konsekvensutredning av offentlig myndighetsutøvelse i form av for eksempel lovgivning eller vedtakelse av budsjett på den andre siden. For den sistnevnte formen for myndighetsutøvelse, er regler for konsekvensutredning i liten eller ingen grad konkrete eller detaljerte. Dette er fordi vårt reguleringssystem for konsekvensutredninger bygger på en forutsetning om at utredning hovedsakelig skjer i forbindelse med enkeltvedtak.³⁹

Det norske reguleringssystemet for konsekvensutredning for miljø- og klima er sammensatt på tvers av sektorer, lover og andre typer reguleringer. I det følgende skal det gis en kort innføring i de forskjellige rettskildene som regulerer utredninger av miljø- og klimakonsekvenser. Utvalget skal peke på regler av mer overordnet karakter som vil kunne gjelde myndighetsutøvelse både ved mer konkrete tiltak og prosjekter og ved større statlige tiltak som lovgivning og regulering.⁴⁰ Senere vil utvalget komme nærmere inn på regler som gjelder for hver av de to sidene ved konsekvensutredningsregelverket.

Som nevnt legger reguleringssystemet fokus på konsekvensutredninger på enkeltvedtaksnivå. Det skal imidlertid også kort gjøres rede for de reguleringene som gjelder for plikten til å utrede konsekvenser for miljø og klima på reguleringsnivå, herunder lover og større strategiske tiltak/beslutninger.⁴¹

4.2 Nasjonale regler

4.2.1 Grunnloven

³⁹ Selv om lover og forskrifter står sentralt i reguleringen av vårt samfunn, er det gjerne på vedtaksnivået at konsekvensutredninger foretas. Dette gjenspeiler seg i reguleringen av kravene til utredning på de forskjellige nivåene.

⁴⁰ Se kapittel 4.2 og 4.3

⁴¹ Se kapittel 5.2

Miljøbestemmelsen § 112

Norge er et av over 100 land i verden som har grunnlovsfestet vern av miljøet. Paragraf 112 i den norske Grunnloven lyder:

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.

Stortinget vedtok bestemmelsen enstemmig i 1992 som Grl. § 110 b. I forbindelse med grunnlovsjubileet i 2014 ble Grl. § 110 b til § 112. Bestemmelsens første og andre ledd forble uendret, mens tredje ledd ble omformulert. Det følger av forarbeidene at målet var å styrke bestemmelsen.⁴² Klima er ikke nevnt i bestemmelsen, men det er klart at dette omfattes av § 112.⁴³

Første ledd i Grl. § 112 slår fast de materielle rettighetene. Bestemmelsen bærer preg av å være en rettslig standard for hva slags kvalitet miljøet skal ha. Borgerne har rett til «et miljø som sikrer helsen» og til «natur der produksjonsevne og mangfold bevares», jf. Grl. § 112 første ledd. Bestemmelsen er et uttrykk for flere av de sentrale prinsippene i miljøretten slik som prinsippet om bærekraftig utvikling, retten til en viss miljøkvalitet, føre-var-prinsippet og plikten til å ivareta miljøet for framtidige generasjoner.⁴⁴

Andre ledd slår fast de prosessuelle rettighetene som følger av Grl. § 112. Formålet med andre ledd er at borgerne skal kunne ivareta retten borgerne har etter første ledd.⁴⁵ For å kunne ivareta retten til et sunt miljø etter første ledd er det en forutsetning at borgerne og beslutningstakere har kunnskap om miljøtilstanden og hvordan ulik virksomhet kan påvirke

⁴² Dokument 16 (2011-2012) s. 246

⁴³ HR-2020-2472-P avsnitt 147

⁴⁴ Bugge (2021) s. 381

⁴⁵ HR-2020-2472-P avsnitt 183

miljø og klima. Regelen i § 112 andre ledd grunnlovsfester en overordnet rett til miljøinformasjon. For å kunne ivareta denne retten stilles det derfor også et krav til utredninger av konsekvenser av inngrep i naturen. Bestemmelsen pålegger både myndigheter og borgere, som planlegger eller driver med virksomhet som kan føre til virkninger for miljøet, en utredningsplikt. Høyesterett legger til grunn at domstolene har større anledning til å prøve saksbehandlingen enn politiske avveininger. Dette understreker sammenhengen mellom § 112 første og andre ledd; Saksbehandlingsreglene skal sikre at vedtak som berører miljøet baseres på avveininger i tråd med § 112.⁴⁶

Paragraf § 112 stiller kvalitetskrav til saksbehandlingen. Utredningene som kreves etter andre ledd må være både tilstrekkelig detaljerte og egnede som et verktøy for å kunne ivareta rettigheter etter første ledd. Jo større konsekvenser et tiltak er antatt å ha, jo strengere krav stilles til utredningene.⁴⁷ Videre må utredningene også beskrive de langsiktige virkningene av tiltak, slik at hensynet til framtidige generasjoner kan ivaretas.

Etter Grl. § 112 tredje ledd skal staten «iverksette tiltak» som gjennomfører rettighetene etter foregående ledd.⁴⁸

Særlig om klima i Grunnloven § 112

Bestemmelsen Grl. § 112 beskytter også klimaet i Norge. Utredningsplikten etter andre ledd omfatter derfor også utredninger av klimakonsekvenser. Som vi så på i innledningen, har klimaproblemet noen særegenheter som reiser særlige spørsmål om hvordan utredningskravene til klimakonsekvenser skal forstås.

For det første er dette et spørsmål om hvor langt plikten til å utrede klimakonsekvenser strekker seg. Det er ikke særlig tvilsomt at direkte klimagassutslipp skal vurderes, men hva med indirekte utslipp som følge av forbrenning av olje og gassen som blir produsert? Dette spørsmålet kom opp i Klimasøksmålet. Miljøorganisasjonene anførte at plikten til å utrede klimakonsekvenser av oljelisensene også omfattet eksporterte utslipp, altså utslipp utenfor

⁴⁶ HR-2020-2472-P avsnitt 182 og 256

⁴⁷ HR-2020-2472-P avsnitt 183

⁴⁸ Spørsmålet om rekkevidden av Grl. § 112 og hvor langt statens forpliktelser etter bestemmelsens tredje ledd strekker seg, ble behandlet av Høyesteretts plenum i 2019 i det såkalte Klimasøksmålet.⁴⁸ Saken dreide seg om gyldigheten av ti utvinningstillatelser til petroleumsvirksomhet i Barentshavet Sørøst. Miljøorganisasjonene Natur og Ungdom og Greenpeace saksøkte staten fordi de mente tildelingen av utvinningstillatelsene var et brudd med Grunnloven. § 112.

Norges grenser, når olja og gassen blir brent i utlandet. Dette omtales også som indirekte utslipp (eller scope 3 emissions). Klimavirkninger av eksporterte utslipp omfattes også av vurderingskravene i Grl. § 112.⁴⁹ I Klimadommen forutsetter Høyesterett at klimavirkninger av eksporterte utslipp vurderes etter Grl. § 112. Selv om vurderingen skal ta utgangspunkt i det konkrete utslippet, så kan ikke tiltaket ses isolert fra klimagassutslippene ellers.

For det andre er dette et spørsmål om når utredningene skal foretas. Her vil formålet være sentralt: Utredningen skal sikre at borgerne skal kunne ivareta retten etter Grl. § 112 første ledd. Da må utredningene skje på et tidspunkt der de kan ha reell betydning som beslutningsgrunnlag og der det er en reell mulighet for å endre eller påvirke avgjørelsen.

4.2.2 Andre relevante bestemmelser for konsekvensutredningstematikken

Grl. § 82 Opplysningsplikt

Krav til miljøutredninger kan utledes fra andre bestemmelser i loven også. Et eksempel er Grunnloven § 82 om regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget i saker regjeringen framlegger. Regjeringen plikter å gi Stortinget «alle de opplysninger som er nødvendige». I mange saker vil slike opplysninger enten måtte bygge på eller være utredninger av miljøhensyn. Grunnloven § 112 er likevel den primære regelen som lovfester retten til miljøinformasjon og plikten til å utrede miljøkonsekvenser.

Grl. § 92 Statens plikt til å sikre menneskerettighetene

En annen hjemmel for å utlede et indirekte krav til miljøutredninger, er Grunnloven § 92. Bestemmelsen pålegger staten å sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og i traktater Norge er bundet av. Oppfyllelsen av sentrale menneskerettigheter har nær sammenheng med et godt miljø. Dette er lagt til grunn i flere avgjørelser fra den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD).⁵⁰ For å kunne sikre pliktens oppfyllelse, må myndighetene ha kunnskap om naturmiljøets tilstand og konsekvensene av planlagte inngrep.

⁴⁹ HR-2020-2472-P avsnitt 149

⁵⁰ Se f.eks. Öneriyildiz v. Turkey der det ble konstatert brudd på retten til liv i EMK art. 2, samt Apanasewicz v. Poland der det ble konstatert et brudd på retten til privatliv i EMK art. 8

4.2.3 Miljøinformasjonsloven⁵¹

Miljøinformasjonsloven trådte i kraft i 2004, og den bidrar både til å gjennomføre Norges internasjonale forpliktelser etter Århuskonvensjonen⁵² om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet, samt miljøinformasjonsdirektivet 2003/4/EF som er inntatt i EØS-avtalen.

Ikrafttreddelsen av loven innebar en utvidelse av retten til å få informasjon om miljøspørsmål fra offentlige organer sammenlignet med kravene som følger av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Loven innfører også en nærmere definert kunnskapsplikt om miljøforhold og miljøvirkninger for forvaltningsorganer og for offentlige og private virksomheter. Loven var et resultat av et utvalg nedsatt i 1998, ledet av Hans Petter Graver, «for å vurdere behovet for lovendringer for å sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon», med henvisning til både Grl. § 110 b, EØS-reglene og Århuskonvensjon. Utvalgets arbeid resulterte i NOU 2001: 2 Retten til Miljøopplysninger, som dannet grunnlaget for en lovproposisjon⁵³ som gikk gjennom i Stortinget så godt som uten endringer.

Det overordnede målet med loven er å gjøre det lettere for den enkelte å bidra til vern av miljøet, ved å sikre at man får tilgang til miljøinformasjon. Loven bygger på den grunntanken at miljøinformasjon og deltakelse i seg selv er viktige virkemidler for å styrke miljøhensynet i politikk og ved enkeltvedtak. Å fremme allmennhetens mulighet til å delta i slike beslutningsprosesser er også uttrykkelig nevnt.

Anvendelsesområdet for loven er meget vidt – «miljøinformasjon» omfatter både «faktiske opplysninger og vurderinger», jf. miljøinformasjonsloven § 2 (1). Dette er en viktig presisering, da den innebærer at retten gjelder selve informasjonen, uavhengig hvor og i hvilken form den foreligger, til forskjell fra offentleglova, som i hovedsak knytter reglene til «dokument».⁵⁴ Retten til miljøinformasjon omfatter: (a) miljøet,⁵⁵ som i sin tur omfatter «det ytre miljø

⁵¹ Kapitlet bygger på Hans Chr. Bugge artikkel «Retten til å få, og plikten til å gi, miljøinformasjon etter den nye miljøinformasjonsloven» (2005)

⁵² UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)

⁵³ Ot.prp.nr. 116 (2001–2002)

⁵⁴ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) §§ 3 og 4

⁵⁵ Jf. § 2 (2).

inkludert kulturminner og kulturmiljø», samt (b) faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, og (c) menneskers helse, sikkerhet og levevilkår i den grad de påvirkes eller kan bli påvirket av tilstanden i miljøet eller faktorer som nevnt i bokstav b. Blant faktorer etter bokstav b nevnes uttrykkelig de følgende, men denne oppramsingen er ikke uttømmende:⁵⁶

- planlagte og iverksatte tiltak eller aktiviteter i miljøet,
- produkters egenskaper eller innhold,
- forhold ved drift av virksomhet, og
- administrative avgjørelser og tiltak, herunder enkeltavgjørelser, avtaler, regelverk, planer, strategier og programmer, samt tilhørende analyser, beregninger og forutsetninger.

Det er enighet om at klima omfattes av «det ytre miljø»,⁵⁷ og loven er derfor sentral også om informasjon om klimaforhold. Den vil kunne gi grunnlag til å kunne kreve informasjon om klimapåvirkning, utslipp av klimagasser osv.

Lovens § 8 pålegger forvaltningsorganer å «ha» miljøinformasjonen «som er relevant i forhold til sine egne ansvarsområder og funksjoner» - altså en kunnskapsplikt. Plikten til å ha kunnskap, begrenses imidlertid noe med at man skal ha informasjonen «på et overordnet nivå». Kunnskapsplikten omfatter hva som kan påvirke miljøet på saksområdene til organet, hvilke miljøkonsekvenser vedtakene de fatter og politikken de utvikler kan ha, eller har hatt, samt hvordan dette vil kunne endre seg.⁵⁸ Etter § 9 har offentlige organer også plikt til å ha kunnskap om forhold ved virksomheten «som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet».

Lovens § 10, som hjemler retten til miljøinformasjon, henger tett sammen med forvaltningsorganenes kunnskapsplikt. Loven angir at enhver kan kreve informasjon som «foreligger hos vedkommende organ eller omfattes av organets kunnskapsplikt etter §§ 8 eller 9». I dette ligger at retten til informasjon kan til en viss grad bli undergravd dersom forvaltningsorganet ikke henter inn kunnskap. Klageadgang i lovens § 15 gjelder dessuten avslag på krav om innsyn, og ikke organenes oppfyllelse av plikten til å ha miljøinformasjon.

⁵⁶ Jf. «herunder»

⁵⁷ Bugge (2021) s. 649

⁵⁸ Veileder til miljøinformasjonsloven (2020) av klima- og miljødepartementet som finnes [her](#).

Lovens § 20 inneholder en vid og detaljert bestemmelse om retten til å delta i beslutningsprosesser knyttet til utformingen av regelverk (lover og forskrifter), planer og programmer.⁵⁹ Allmennheten skal gis «nødvendig informasjon» i forbindelse med utforming av regelverk som «kan ha betydning for miljøet». Formålet er å gi allmennheten mulighet til å komme med innspill på et stadium som sikrer reell mulighet til å påvirke beslutningen. Det er uttalt i juridisk teori at bestemmelsens selvstendige betydning er begrenset, fordi det finnes andre, mer presise regler på dette feltet som ivaretar de samme hensyn.⁶⁰ Eksempelvis, de alminnelige kravene til saksbehandling for forskrifter i forvaltningsloven, og reglene om konsekvensutredning av arealplaner etter plan- og bygningsloven kap. 4, som imidlertid ikke dekker mer overordnede, strategiske planer på forskjellige samfunnsområder. Kravet om utredning av miljøkonsekvenser i Utredningsinstruksen er også viktig, men denne er bare bindende internt i forvaltningen, og kan ikke påberopes som rettsgrunnlag for den enkelte borger.

Mens Fauchald virker å legge til grunn at bestemmelsen gir uttrykk for en utredningsplikt,⁶¹ hevdes det ellers i litteraturen at uttalelser i forarbeidene tyder på at bestemmelsen ikke innebærer en konsekvensutredningsplikt. Dette underbygges av at andre ledd i miljøinformasjonsloven § 20, som gjelder regelverk «som kan ha vesentlige konsekvenser for miljøet», krever at det foreligger en «redegjørelse for forslagetts virkninger for miljøet». Forarbeidene er tause om detaljene rundt redegjørelsen for virkningene, men lovens ordlyd taler 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.⁶²

4.2.4 Naturmangfoldloven

⁵⁹ Både slikt som kommunale arealplaner og statlige handlingsplaner på sektorområder av mer strategisk art.

⁶⁰ Hans Chr. Bugge, «Retten til å få, og plikten til å gi, miljøinformasjon etter den nye miljøinformasjonsloven» (2003)

⁶¹ Fauchald (2016), Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning, publisert i Liv, lov og lære – Festschrift til Inge Lorange Backer s. 187-200

⁶² Nerbø (2019) s. 18

Naturmangfoldloven har som formål å sikre at «naturen tas vare på ved bærekraftig bruk og vern», jf. naturmangfoldloven § 1. I lovens kapittel II finner vi flere sentrale prinsipper for naturforvaltning som er sektorovergripende. Paragraf 7 i loven slår fast at forvaltningen har plikt til å legge disse prinsippene til grunn som retningslinjer for utøvelsen av offentlig virksomhet. Prinsippene skal gjelde for saksbehandlingen i alle saker som har betydning for naturmangfoldet, både i saker hvor naturmangfoldloven kommer til anvendelse og ved bruk av andre lover. Forvaltningen har plikt til å legge disse retningslinjene til grunn for skjønnsutøvelsen.

Vurderingen skal framgå av beslutningen, jf. § 7 siste punktum. Denne begrunnelsesplikten kommer som et tillegg til det generelle kravet som forvaltningsloven § 25 stiller til begrunnelse. I naturmangfoldlovens krav til begrunnelse ligger det et krav både til utredning og vurdering av hvordan beslutningen påvirker og/eller påvirkes av prinsippene, og det innebærer også et krav om at disse prinsippene skal være en retningslinje i beslutningen.⁶³ Samtidig skal hensynet til bevaring av naturen vektet mot andre samfunnshensyn. Hvor stor vekt hensynet til bevaring av naturen skal gis, må vurderes konkret i den enkelte saken og vil være innenfor forvaltningens skjønnsutøvelse. Domstolen vil neppe kunne prøve resultatet dersom vurderingen har vært forsvarlig. Derimot vil domstolen kunne prøve om vurderingen oppfyller kravene til forsvarlig saksbehandling.⁶⁴

Under følger en presentasjon av de overordnede prinsippene i naturmangfoldloven:

Kunnskapsgrunnlaget

Paragraf 8 i naturmangfoldloven lyder:

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

⁶³ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 378

⁶⁴ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 378

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

I § 8 stilles et generelt krav til at beslutninger skal bygge på vitenskapelig kunnskap om tilstanden i naturen, både slik den er nå og hvordan tilstanden vil bli som følge av påvirkninger ved tiltak. Dette tydeliggjør prinsippet om at naturforvaltningen og inngrep i naturen skal skje på grunnlag av naturfaglige vurderinger.⁶⁵ Kravet til kunnskapsgrunnlaget utdyper hva som ligger i borgernes rett til kunnskap om inngrep i naturen, som følger av Grunnloven § 112 andre ledd, og supplerer miljøinformasjonsloven §§ 8 og 9, som stiller krav til at det offentlige har ansvar for å ha og tilgjengeliggjøre miljøinformasjon. Den supplerer også forvaltningsorganenes plikt til å sørge for at saken er så «godt opplyst som mulig» etter forvaltningsloven § 17 første ledd. Videre stiller bestemmelsen innholdskrav til konsekvensutredninger.

Bestemmelsen presiserer at det stilles kvalitetskrav til hva slags kunnskap som kan sies å utgjøre et relevant kunnskapsgrunnlag som offentlige myndigheter kan bygge sine beslutninger på. At kunnskapen skal være «vitenskapelig», innebærer at den skal være objektiv og etterprøvable, og at den er skaffet ved bruk av vitenskapelige metoder.⁶⁶ I bestemmelsen ligger det både et krav om å opplyse om eksisterende kunnskap, men også om å innhente ny kunnskap der dette ikke finnes eller der kunnskapen er utdatert.

Dette kravet modereres noe av kravet til forholdsmessighet, der utredningene skal stå i et rimelig forhold til «sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet», jf. § 8 andre ledd. Dette innebærer at kravet til et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag ikke er absolutt, og at kravet til utredninger og utredningers omfang kan bli mindre eller falle bort dersom kostnadene og ulempen ved å skaffe denne informasjonen er urimelig sett opp mot sakens omfang og antatte virkninger.⁶⁷

⁶⁵ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 379

⁶⁶ Bugge (2019) s. 267

⁶⁷ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 379

Et videre krav er at beslutninger skal bygge på tradisjonell kunnskap og erfaringer om bruk og samspill med naturen som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturen. Her nevnes særlig samisk tradisjonskunnskap. I dette ligger en anerkjennelse av at urbefolkningen har unik og langsiktig kunnskap som storsamfunnet kan dra nytte av i naturforvaltningen. Videre er dette en anerkjennelse av at urfolks tradisjonelle levesett avhenger av naturen. Kravet i naturmangfoldloven kan bidra til å synliggjøre hvordan planlagte inngrep kan påvirke kulturutøvelsen som Norge er folkerettslig forpliktet til å beskytte av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27.

Føre-var-prinsippet

Paragraf 9 i naturmangfoldloven lyder:

Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger det risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningsvedtak.

Føre-var-prinsippet er et generelt prinsipp som regulerer tilfeller der det er usikkerhet om håndtering av miljøproblemer. Prinsippet bidrar til å forebygge miljøskader og til å fremme en restriktiv miljøforvaltning der det utvises varsomhet og utøves en sikkerhetsmargin ved mulige, men usikre skadevirkninger på miljøet. Prinsippet har en prosessuell side ved at mulig usikkerhet skal kartlegges og reduseres gjennom utredning dersom det lar seg gjøre. Det har også en materiell side som innebærer at når usikkerheten er kartlagt, skal denne tillegges vekt som en retningslinje for beslutningen.⁶⁸ Hvor mye vekt prinsippet gis, vil variere.

Prinsippet inneholder både en defensiv og en offensiv side. Den defensive betydningen betyr at føre-var-prinsippet kan komme inn som argument og grunnlag for å unnlate å gi tillatelse til et naturinngrep der virkningene av tiltaket er usikre. Lovens ordlyd om at det skal «tas sikte på å unngå vesentlig skade på naturmangfoldet», kan tolkes slik at et tiltak som kan medføre «vesentlig skade» ikke skal tillates, eller eventuelt at det kan tillates dersom det settes vilkår om kompensierende tiltak.⁶⁹ Enhver mulig risiko for vesentlig skade, kan ikke være relevant. Det må oppstilles et krav om at risikoen kan sannsynliggjøres, en teoretisk mulighet er med

⁶⁸ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 381

⁶⁹ Bugge (2019) s. 268

andre ord ikke tilstrekkelig. Siden føre-var-prinsippet er en retningslinje som «skal legges til grunn» som en retningslinje, jf. § 7, er det usikkert hvilken vekt dette prinsippet har i utbyggingssaker der det foreligger sterke mothensyn.

Den offensive siden av føre-var-prinsippet innebærer at i tilfeller der det foreligger usikkerhet knyttet til risikoen for alvorlig skade på naturmangfoldet, så kan ikke dette brukes som argument for å unnlate å iverksette (avbøtende) tiltak. Det er altså bedre å være føre-var enn etter snar.

Konsulentselskapene Menon og Multiconsult har utarbeidet to rapporter der de har gjennomgått et utvalg av konsekvensutredninger.⁷⁰ Et gjennomgående trekk er at mange av utredningene inneholder kunnskapshull eller mangler vurderinger av usikkerhet.

Økosystemtilnærming og samla belastning

Paragraf 10 i naturmangfoldloven lyder:

En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning økosystemet er eller vil bli utsatt for.

Prinsippet om samla belastning stiller krav til at myndighetenes avgjørelser må ta hensyn til eksisterende og planlagte inngrep og andre påvirkninger i området. Prinsippet søker å løse et av de store miljøproblemene, at naturen bygges ned bit for bit. At hvert enkelt inngrep isolert sett er lite og kan tolereres, men at den samla belastningen overskrider naturens tåleevne.⁷¹

I bestemmelsen er samla belastning koblet sammen med termen «økosystemtilnærming». Betydningen av dette begrepet framgår ikke av bestemmelsen. Bugge forklarer det som at «egenskapene ved et økosystem og de naturverdiene det representerer, skal være «utgangspunkt og ramme» for vurderingen av om tiltak og inngrep kan tillates.⁷² Økosystem er sammensatte, og påvirkning på én art kan ha konsekvenser for hele systemet. Økosystem overlapper også. Et

⁷⁰ Multiconsult, Evaluering av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredning, 2021
Menon, Kvalitet på konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel, NR. 16/2019, 2019

⁷¹ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 381

⁷² Bugge (2019) s. 269

økosystem kan være et geografisk område slik som Barentshavet, men det kan også være større slik at hele bestander av arter regnes som et økosystem.⁷³ Dette viser hvorfor vurdering av samlet belastning er viktig og nødvendig i naturforvaltningen.

Vurderingen av samla belastning er todelt. For det første stilles det krav om at vurderingene må beskrive kunnskap om hvilken tilstand økosystemet *er i*. Dette omtales gjerne som nullalternativet, altså hvilken tilstand økosystemet er i uten inngrepet. For det andre stilles det krav om at utredningene må vurdere hvordan tilstanden *vil bli* dersom tiltaket tillates, jf. ordlyden.

Å vurdere samla belastning er utfordrende. Et økosystem kan være påvirket av mange ulike typer virksomhet, og konsekvensutredninger må synliggjøre hvilke inngrep økosystemet er utsatt for allerede, hvilke andre planlagte inngrep som vil påvirke økosystemet og hvilke samlede virkninger tiltaket sammen med andre faktorer vil få for økosystemet.

Et økosystem kan som tidligere nevnt også være en hel bestand. Et eksempel der prinsippet om samla belastning ble gitt betydning, var i forbindelse med behandlingen av en reguleringsplan for vei på Hitra i Sør-Trøndelag. Der avslo Miljøverndepartementet reguleringsplanen fordi veien skulle gå gjennom et viktig habitat for hubroen, som er klassifisert som sterkt truet. Den samla belastningen på hubroen ble regnet som så stor at den ble tillagt vekt i vurderingen.⁷⁴

Som nevnt er ikke naturmangfoldloven en lov som først og fremst er laget for å adressere klimaproblemet.⁷⁵ Klimaproblemet er ikke nevnt i formålsbestemmelsen eller i loven ellers.⁷⁶ Men det er gode grunner som taler for at prinsippet om samla belastning også gjelder når klimagassutslipp som følge av inngrep skal vurderes. Det ligger i klimaproblemetets natur at det er umulig å si at et punktutslipp er direkte ledende årsak til en bestemt virkning. Samtidig vil virkninger av klimaendringene skje som følge av en samlet mengde punktutslipp. Dersom hvert klimagassutslipp vurderes isolert, vil ingen utslipp kunne være betydelige. For at klimahensyn skal gjøre seg gjeldende som et vektig hensyn, må utslippene vurderes samlet. I Høyesteretts avgjørelse i klimasøksmålet uttaler flertallet med henvisning til naturmangfoldloven § 10 at vurderingen av tiltaket må gjøres med «utgangspunkt i det konkrete vedtaket». Samtidig kan

⁷³ Se definisjon <https://snl.no/økosystem>

⁷⁴ Bugge (2019) s. 270

⁷⁵ jf. nml. § 1

⁷⁶ Bugge (2021) s. 406

vedtaket «ikkje sjåast isolert, men som en del av heilskapen» og «dersom verksemder i utlandet som norske styresmakter har direkte innverknad på eller kan setja i verk tiltak mot, gjer skade i Noreg, må det kunne trekkjast inn» i vurderinga. Høyesterett nevner deretter forbrenning av norskprodusert olje og gass i utlandet som fører til skade i Norge som et konkret eksempel på tiltak som krever en samla vurdering.⁷⁷

Kostnadene ved miljøfordingelse skal bæres av tiltakshaver

Paragraf 11 i naturmangfoldloven lyder:

Tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter.

Det miljørettslige prinsippet om at forurenser betaler, bygger på tankegangen om at byrdene som følge av et tiltaks negative innvirkning på miljøet bør legges på den ansvarlige. Dette prinsippet kommer til uttrykk i naturmangfoldloven § 11, og gis dermed også virkning i tilfeller der det ikke skjer noen forurensning, men en annen skade eller forringelse av naturmangfoldet.

Paragraf 11 gir ikke i seg selv hjemmel til å pålegge tiltakshaver kostnader. I likhet med de andre bestemmelsene vi har sett på, gir bestemmelsen uttrykk for et prinsipp som skal gjelde som en retningslinje for myndighetenes beslutninger med grunnlag i annen lov.

Prinsippet om at den som forringer naturmangfoldet skal dekke kostnadene som følger av å hindre eller begrense skaden, avgrenses mot tilfeller der dette vil være «urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter», jf. § 11.⁷⁸ Et eksempel på dette kan være at skaden som har oppstått ikke var mulig å forutse, eller at tiltaket kommer hele samfunnet til gode og tiltakshaver pålegges å dekke kostnadene for alle kompensierende tiltak. For konsekvensutredninger gir prinsippet utslag i kravet om at tiltakshaver selv må betale for utredningene.

Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder

Paragraf 12 i naturmangfoldloven lyder:

⁷⁷ HR-2020-2472-P avsnitt 149

⁷⁸ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 382

For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.

Denne bestemmelsen inneholder to sentrale prinsipper i miljøretten: Det første er det som omtales som prinsippet om beste tilgjengelige teknikker «best available techniques» (BAT). Beste tilgjengelige teknikker kan for eksempel være metoder for bruk og deponering av gruveavfall, hogstmetoder, hvilke fiskeredskaper som brukes, eller tidspunkt for høsting av en ressurs, for å nevne noen. Det andre prinsippet er prinsippet om best mulig lokalisering. Ofte er ikke spørsmålet om et inngrep skal tillates eller ikke, men hvor det skal tillates. Hvor skal havvindparken, veien, den nye skolen eller den nye havna bygges? Prinsippene i § 12 gir anvisning på at i slike spørsmål så skal den løsningen som i størst grad unngår eller begrenser skader på naturmangfoldet, være utgangspunktet. Bestemmelsen modererer likevel dette utgangspunktet ved å presisere at det skal gjøres en «samlet vurdering» av naturhensyn og økonomiske forhold i vurderingen om hva som gir «de beste samfunnsmessige resultater». Dette legger opp til en bredere samfunnsøkonomisk analyse, og gir forvaltningen en betydelig skjønnsmargin i valg av driftsmetode og lokalisering.⁷⁹

Prinsippene i § 12 har betydning for kravene som stilles til innholdet i konsekvensutredningene. For å oppnå målet om minst mulig skade på naturmangfoldet, kreves det at mulige og tilgjengelige driftsmetoder belyses og vurderes.

Gjelder prinsippene i naturmangfoldloven også for klima?

Klimaproblemet og tapet av natur og biologisk mangfold henger tett sammen. Det er ikke tvilsomt at klimaendringene har stor påvirkning på naturmangfoldet og fører til endringer som påvirker økosystemene og artenes livsvilkår. Det er også i naturen at vi finner mange av løsningene på klimaproblemet. Et eksempel på dette er skogenes og havenes opptak av CO². Naturmangfoldloven nevner ikke klima. For denne utredningen reiser dette spørsmålet om de generelle prinsippene i kapittel II også får anvendelse på klima. I boken Klimarett tar Hans Christian Bugge til orde for at de generelle prinsippene har betydning for vurdering av klimaspørsmål.⁸⁰

⁷⁹ Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 382

⁸⁰ Bugge (2021) s. 406

4.2.5 Forvaltningsloven

Krav til saksbehandlingen ved utarbeidelse av forskrifter finnes i forvaltningsloven, der det i § 37 bestemmes at «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Ordlyden er vag til hva som konkret kreves, miljø- og klima nevnes ikke særskilt, og selv om domstolene kan overprøve og kontrollere forvaltningens forskrifter, er det i juridisk litteratur uttalt at terskelen for at en forskrift blir ugyldig på grunn av saksbehandlingsfeil er høy.⁸¹

Å sørge for at saken er «så godt opplyst som mulig», anviser et strengt utredningskriterium, men kan neppe tas på ordet, og det nærmere innholdet av kravet til utredning er dermed uklart. Hvorvidt forvaltningen, i arbeidet med en forskriftsvedtakelse- eller endring, plikter å utrede forskriftens konsekvenser for miljø og klima, vil etter denne loven avhenge av om det i den konkrete saken må anses nødvendig for at saken skal bli «så godt opplyst som mulig».

I utkast til ny forvaltningslov, NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, s. 630, utkast til § 86, er opplysningskravet for forskrifter tydeligere formulert som en plikt til utredning:

«1) Før forvaltningsorganet fastsetter, endrer eller opphever en forskrift, skal det utrede behovet for forskriften, alternative tiltak og virkninger som forskriften vil ha for allmenne og private interesser som vil berøres.

(2) Omfanget av utredningen skal tilpasses sakens viktighet for berørte allmenne og private interesser og behovet for en rask avgjørelse»

Det også er klart uttrykt at forvaltningsorganet «skal utrede (...) alternative tiltak». Andre avsnitt presiserer at utredningen skal være forholdsmessig med tanke på «sakens viktighet» - i NOUen uttales det om dette: I saker der forskriften berører store velferdsmessige eller økonomiske interesser, vil det ofte være nødvendig med mer omfattende analyser av

⁸¹ Bernt (2016) s. 69.

forskriftens virkninger o.l. Konsekvenser for miljø og klima nevnes ikke særskilt, men må trolig innfortolkes som et hensyn som skal vurderes.⁸²

Forvaltningslovens § 17 pålegger en tilsvarende plikt til å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes» ved enkeltvedtak. Heller ikke her kan ikke bestemmelsen tas på ordet, og utredningsplikts omfang vil avgjøres ut fra omfanget og karakteren av potensielle skadevirkninger, og avveies mot prosessøkonomiske kostnader.⁸³

I forarbeidene til ny forvaltningslov er det om denne ordlyden uttrykt at det «*er det på det rene at forvaltningslovens krav etter ordlyden til at en sak skal være «så godt opplyst som mulig», ikke er helt dekkende for forvaltningens faktiske utredningsplikt etter gjeldende rett. Utredningsplikts omfang er styrt både av sakens karakter og forvaltningsorganets ressurser.*» Det foreslås en presisering i den nye loven om at forvaltningen plikter å sørge for at saken er forsvarlig utredet.⁸⁴

Forvaltningslovens krav til sakens opplysninger er altså vage og gir stort rom til skjønn, både når det gjelder enkeltvedtak og forskrifter. I dette ligger også at forskrifter og enkeltvedtak vil være vanskelige å overprøve for domstoler med tanke på om tilstrekkelige utredninger er foretatt. Verken miljø- eller klimahensyn nevnes spesifikt. Videre er det verdt å nevne at i det tilfelle et tiltak blir vedtatt uten at en konsekvensutredning blir foretatt der den skulle ha blitt utført, eller der konsekvensutredningen er mangelfull, som altså er en saksbehandlingsfeil, fører ikke det til automatisk ugyldighet, men vil måtte vurderes konkret etter forvaltningslovens § 41.⁸⁵

4.2.6 Klimaloven

⁸² På s. 135 uttrykkes det i NOU-en: «Mange av forvaltningens avgjørelser kan imidlertid innvirke på eller treffes for å ivareta allmenne interesser. Virkningene for miljø og klima er et eksempel, som også har beskyttelse i Grunnloven § 112. Forvaltningens saksbehandling må derfor også vurderes opp mot slike og andre allmenne interesser.» I HR-2020-2472-P tolket Høyesterett reglene i petroleumslovgivningen i lys av Grl. § 112, dette tyder også på at andre regler om utredningen, skal tolkes tilsvarende.

⁸³ Holth, Winge, (2014), s. 21

⁸⁴ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

⁸⁵ Se mer om dette i kapittel 6.2.6

Klimaloven trådte i kraft i 2018. Formålet med loven er å fremme gjennomføringa av Norges klimamål fram mot 2050. Loven slår fast Norges klimamål mot 2030 og 2050. I 2030 skal utslippene være redusert med minst 50 og opp mot 55% i forhold til 1990-nivå. I 2050 skal utslippene være redusert med 90-95% i forhold til 1990-nivå. Loven gir ingen rettigheter og gir heller ikke hjemmel for noen sanksjoner, men den lovfester krav til periodevise gjennomganger av klimamålene hvert femte år og den stiller krav til regjeringen om å gi Stortinget en årlig redegjørelse for hvordan Norge kan nå klimamålene som er fastsatt i loven og hvilken klimaeffekt regjeringens forslag til statsbudsjett vil ha. Regjeringen forpliktes også av loven til å gi en årlig redegjørelse til Stortinget om status for utslipp og hvordan dette sektorvis er ventet å utvikle seg, samt en oversikt over mulige tiltak, status for Norges karbonbudsjett, og hva som gjøres for å forberede og tilpasse oss til klimaendringene.

Loven som sådan har ikke betydning for regelverket om konsekvensutredninger. Samtidig gir klimaloven rammene for den totale norske klimapolitikken, og den gir uttrykk for hva som er akseptabelt utslippsnivå ifølge lovgiver. Loven kan være relevant som grunnlag for vurderinger av samla virkninger.

4.2.7 Forurensningsloven

Formålet til forurensningsloven er å verne det ytre miljøet mot forurensning, redusere eksisterende forurensning, og å redusere mengden avfall og forbedre håndteringen av avfall. Med forurensning menes etter § 6 tilførsel av et fast stoff, væske, støy og rystelser, lys og annen stråling eller påvirkning av temperaturen, som er eller kan være skadelig for miljøet. Loven er en rammelov som gir viktige prinsipper om målet om å hindre forurensning og retningslinjer for myndighetenes skjønnsutøvelse. Loven skal brukes for å sikre en miljøkvalitet som er «tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av helse, velferd, naturmiljøet, kostander forbundet med tiltakene og økonomiske forhold», jf. § 2 nummer 1. Dette viser at miljøhensyn ikke skal være det eneste hensynet, men at også andre samfunns hensyn skal legges vekt på.

Utgangspunktet i forurensningsloven er at forurensning ikke er tillatt, med mindre det er tillatt etter loven eller det er gitt særskilt tillatelse til forurensning, enten gjennom en såkalt utslippstillatelse, eller gjennom forskrift.⁸⁶ Eksempel på forurensning som er tillatt etter loven er

⁸⁶ forurensningsloven § 7, jf. §§ 8, 9 og 11

«vanlig forurensning» fra fiske, jordbruk og skogbruk mv, jf. § 8. Det kan for eksempel være avrenning fra jorder. Videre kan myndighetene etter loven § 9 gi forskrifter om grenseverdier for forurensning. Forurensning opp til denne grenseverdien vil være tillatt.

Etter § 2 første ledd nummer 2 er det et mål at forurensningsmyndighetene skal samordne seg med planmyndighetene, slik at planlovgivningen og forurensningsloven sammen kan brukes effektivt for å unngå og begrense forurensning. Her er det verdt å bemerke at krav om konsekvensutredning også følger av planlovgivningen.

Den som ønsker å iverksette virksomhet som krever tillatelse etter loven, må søke til forurensningsmyndigheten om en utslippstillatelse, jf. § 11. Forurensningsmyndigheten er Miljødirektoratet i større saker, og i mindre saker er myndighetene delegert til kommunene og statsforvalteren.⁸⁷

Den som ønsker å sette i gang ny virksomhet som kan føre til store forurensninger eller gjøre vesentlig utbygging av eksisterende virksomhet, har meldeplikt til forurensningsmyndigheten for å kunne klarlegge omfanget av mulige virkninger som følge av den planlagte forurensningen i god tid.⁸⁸ Det er dermed ikke all søknadspliktig virksomhet som krever melding til forurensningsmyndighet. Forurensningen som søkes må være stor. For planlagt forurensning som kommer over denne terskelen, kan forurensningsmyndigheten kreve at den som planlegger virksomheten skal foreta en konsekvensutredning, og stille krav til innholdet.⁸⁹

I § 13 andre ledd står det mer om de nærmere kravene til konsekvensutredningen. Det følger av bestemmelsen at «virkningene som forurensningen vil få» skal klarlegges. Det følger ikke klart om dette også omfatter samfunnsvirkninger i tillegg til miljø- og klimavirkninger, men det kan nok slutes at det ikke er noe i bestemmelsen som stenger for slike bredere vurderinger. Eksempler vi har sett på i blant annet konsekvensutredningen til gruveprosjektet Nussir i Repparfjord, viser at konsekvensutredningen anlegger et slikt bredt perspektiv der både miljø- og samfunnsforhold utredes.⁹⁰

⁸⁷ Miljøverndepartementets rundskriv T-3/12 (2012) om Fylkesmannens myndighet etter forurensningsloven, oreigningslova og produktkontrollloven.

⁸⁸ § 13 første ledd

⁸⁹ § 13 andre og tredje ledd

⁹⁰ Reguleringsplan med konsekvensutredning fra 3.10.2011 [her](#).

Videre i § 13 andre ledd følger en liste over hva konsekvensutredningen «vanligvis» skal inneholde. Momentene kjenner vi igjen fra de overordnede prinsippene i naturmangfold som vi har gjennomgått over i kapittel 4.2.3. Utredningen skal blant annet synliggjøre planlagt forurensning ved vanlig drift, samt risiko for uhell. Videre skal både kortsiktige og langsiktige virkninger vurderes, hvordan dette påvirker bruken av naturen og hvem som får ulemper ved forurensningen. Der det er nødvendig, skal naturen på stedet der forurensningen er planlagt kartlegges. Utredningen skal også vise alternativer til lokalisering, driftsmetoder og avbøtende tiltak og begrunne hvorfor søkeren har valgt en viss løsning. Sist skal utredningen inneholde en samla vurdering som viser hvordan forurensningen passer inn med øvrige planer for området.

I §§ 14 og 15 følger nærmere regler om offentlighet og høring i konsekvensutredningsprosessen. Regler i forurensningsforskriften kapittel 36, samt konsekvensutredningsforskriften supplerer loven.

4.3 Internasjonale regler

4.3.1 Innledning

I denne delen av utredningen vil vi gjøre rede for internasjonalt regler som har betydning for hvilke krav som stilles til gjennomføring av konsekvensutredninger og innholdet i utredningene. Vi vil først gjennomgå EØS-rettslige reglene om krav til utredninger av miljøkonsekvenser av planer og prosjekter og deretter se nærmere på Norges folkerettslige forpliktelser etter Århuskonvensjonen og Espoo-konvensjonen. Videre vil vi redegjøre for hvordan krav om konsekvensutredning kan utledes av internasjonal miljørett, herunder den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

4.3.2 EØS-rettslige regler om konsekvensutredning

De nasjonale reglene om konsekvensutredninger får sine ytre rammer gjennom flere EU-direktiver som Norge har forpliktet seg til å følge gjennom EØS-avtalen.⁹¹ EU-direktivene skiller mellom konsekvensutredningsplikt for planer og tiltak. Plandirektivet (2001/42/EC) stiller krav til konsekvensutredning for overordnede planer. Prosjektdirektivet (2011/92/EC, med endringsdirektiv 2014/52/EU), også omtalt som tiltaksdirektivet, stiller kravet til konsekvensutredning for konkrete utbygginger og prosjekter. Begge direktivene implementerer Århuskonvensjonen.⁹² Formålet med direktivene er å sikre høy grad av miljøbeskyttelse.⁹³ Miljøhensyn skal være en del av beslutningsgrunnlaget for prosjekter som «sannsynligvis vil ha betydelige miljøvirkninger».⁹⁴ Direktivene stiller minimumskrav til konsekvensutredningsregelverkene. Medlemslandene kan «frit (...) fastlægge strengere beskyttelsesforanstaltninger»⁹⁵

En «miljøkonsekvensvurdering» defineres som en prosess som består av⁹⁶:

1. At utbyggeren lager en miljøkonsekvensrapport.
2. Gjennomføring av høringer.
3. At myndighetene undersøker i rapporter, andre utfyllende opplysninger og opplysninger som har kommet inn i høringene.
4. Myndighetene lager en begrunnet konklusjon om prosjektets vesentlige miljøvirkninger
5. Denne konklusjonen innarbeides i beslutningen, jf. artikkel 8a.

Vi vil nå se nærmere på innholdet i disse to direktivene og hvilke ytre rammer de legger for de norske reglene om konsekvensutredninger. Direktivene er gjennomført i norsk rett gjennom blant annet konsekvensutredningsforskriften.

4.3.2.1 Prosjektdirektivet

⁹¹ EØS-avtalen artikkel 7 (b)

⁹² Direktiv 2011/92/EC, fortalen, recital 18 seq.

⁹³ NOU 2003:14 pkt. 6.3.1

⁹⁴ Direktiv 2001/42/EC artikkel 1

⁹⁵ Direktiv 2014/52/EU fortale (1)

⁹⁶ Tilleggsdirektiv 2014/52/EC

Prosjektdirektivet gjelder typisk konsekvensutredning for tildeling av konsesjon etter ulike sektorlover eller reguleringsplaner. Prosjektdirektivet opererer med skillet vi kjenner igjen fra norsk lovgivning, der noen tiltak alltid skal konsekvensutredes, mens andre tiltak skal vurderes fra tilfelle til tilfelle. Hovedregelen er etter artikkel 2 nr. 1 at alle prosjekter som «antas å ha vesentlige miljøvirkninger, blant annet på grunn av sin art, omfang eller sin plassering» skal konsekvensutredes. I artikkel 4, med henvisning til vedleggene er det nærmere spesifisert hvilke typer prosjekter som krever konsekvensutredning. Det første vedlegget (vedlegg I) lister opp prosjekter som alltid skal konsekvensutredes. Grovt sett er dette det som kan betegnes som store prosjekter, for eksempel oljeraffinerier, kjernekraftverk, motorveier og større havneanlegg. De andre vedlegget (vedlegg II) lister opp prosjekter som *kan* kreve konsekvensutredning, men medlemslandene konkret må vurdere. Eksempler på prosjekter som nevnes er torvuttak, vannkraftanlegg, sementproduksjon, småbåthavner og fiskeoppdrett.

Vurderingen av hvilke tiltak i vedlegg II som krever konsekvensutredning er skjønnsmessig. Etter artikkel 4 nr. 2 skal myndighetene gjøre en konkret vurdering av om tiltaket krever konsekvensutredning. Dette gjøres enten gjennom en «undersøkelse i hvert enkelt tilfelle» eller gjennom fastsatte «terskelverdier eller kriterier» som fastsettes av medlemsstaten. Disse terskelverdiene må likevel være lojale til direktivets formål, jf. kravet til å utrede alle prosjekter med «vesentlige miljøvirkninger» etter artikkel 2. Statene kan dermed ikke beslutte å sette en skyhøy terskelverdi for å omgå kravet til konsekvensutredning. Ved undersøkelsen av et prosjekt eller fastsettelse av terskelverdi, skal staten etter artikkel 4 nummer 3 ta hensyn til utvelgelseskriteriene som finnes i vedlegg III. I vedlegget finnes ulike momenter knyttet til prosjektets egenskaper, plassering og egenskaper ved virkningene som skal vurderes. Der det besluttes at det ikke kreves en konsekvensutredning, skal dette begrunnes med referanse til kriteriene i vedlegg III. Det samme gjelder der det kreves en konsekvensutredning.⁹⁷

Konsekvensutredningen må gjennomføres før det gis tillatelse til utbygging, jf. artikkel 2. Hva som defineres som en slik tiltalelse etter direktivet, må underlegges lik tolkning i hele EU. Dette betyr at medlemsstatene ikke kan omdefinere eller lage egne definisjoner for hva som defineres som en tillatelse og dermed definere seg ut av plikten.⁹⁸ Det er den reelle godkjenningen av

⁹⁷ Tilleggsdirektiv 2014/52/EC artikkel 1 nummer 4 bokstav b

⁹⁸ C-287/98 (2000) Linster pkt. 45

tiltaket som har betydning. Dette utgangspunktet gjelder for begge direktivene. Definisjonene som direktivet bruker, finner vi artikkel 1 nr. 2

Det er ikke klart om direktivene setter krav til at det skal utarbeides et konsekvensutredningsprogram, men prosjektdirektivet stiller krav til utredningen ikke er sjablongmessig og at innholdet tilpasses «hvert enkelt tilfelle».⁹⁹ Direktivet stiller likevel noen krav til temaer som skal påvises, beskrives og vurderes i konsekvensutredningen. Dette er de direkte og indirekte virkningene prosjektet kan ha på:

- a) befolkning og menneskers helse,*
- b) biologisk mangfold, særlig når det gjelder arter og habitater som er vernet i henhold til direktiv 92/43/EØF og direktiv 2009/147/EF,*
- c) jordarealer, jordbunn, vann, luft og klima,*
- d) materielle verdier, kulturarv og landskap,*
- e) samspillet mellom faktorene nevnt i bokstav a)-d).¹⁰⁰*

Kravet til utredning er formulert noe generelt, men dette må ses i lys av kravet om at utredningen skal tilpasses «hvert enkelt tilfelle» på en «hensiktsmessig måte». For prosjekter som skal konsekvensutredes, så skal tiltakshaver lage en konsekvensutredningsrapport. Den skal som minstekrav inneholde:

- (a) a description of the project comprising information on the site, design, size and other relevant features of the project;*
- (b) a description of the likely significant effects of the project on the environment;*
- (c) a description of the features of the project and/or measures envisaged in order to avoid, prevent or reduce and, if possible, offset likely significant adverse effects on the environment;*
- (d) a description of the reasonable alternatives studied by the developer, which are relevant to the project and its specific characteristics, and an indication of the main reasons for the option chosen, taking into account the effects of the project on the environment;*
- (e) a non-technical summary of the information referred to in points (a) to (d); and*

⁹⁹ Direktiv 2011/92/EC artikkel 3

¹⁰⁰ Tilleggsdirektiv 2014/52/EC artikkel 1 punkt 3 nummer 1

*(f) any additional information specified in Annex IV relevant to the specific characteristics of a particular project or type of project and to the environmental features likely to be affected.*¹⁰¹

Prosjektdirektivet stiller også kompetansekrav til utarbeidelsen av utredningen. I artikkel 5 punkt 3 bokstav a stilles det krav til at tiltakshaver skal «insure» at konsekvensutredningen er laget av «competent experts» og bokstav b stiller krav til at ansvarlig myndighet skal sikre at myndigheten har tilgang til «sufficient expertise» til å gjennomgå og vurdere konsekvensutredningen. Sigrid Eskeland Schütz skrev, i forkant av at dette ble vedtatt innlemmet i direktivet, at et slikt krav kunne ha stor betydning for utviklingen av fagkompetanse på miljøutredninger i statene.¹⁰²

Direktivet stiller i artikkel 9a krav til at ansvarlig myndighet skal utføre oppgavene objektivt og ikke sette seg i en situasjon som kan være egnet til å medføre «conflict of interests». Der ansvarlig myndighet også er tiltakshaver, skal staten sørge for at det er «appropriate separation» mellom interesser som kan være i konflikt. Et tjenelig eksempel kan være at fram til 2021 var olje- og energidepartementet ansvarlig for statens eierskap i Equinor, Petoro og statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE), samtidig som departementet også var ansvarlig for konsekvensutredningsprosessene både for åpning av nye havområder og godkjenning av planer for utbygging og drift (PUD). I 2021 ba flertallet i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité regjeringen om å flytte eierskapet til næringsdepartementet. Komiteen uttalte at det kunne by på rollekonflikter at «statens eigarskal i Equinor i dag tilhører Olje- og energidepartementet, samstundes som OED òg har ansvar for å regulera olje- og energibransjen».¹⁰³

Krav til endelig behandling av tiltak

I artikkel 8 følger det at informasjonen som har kommet inn i høringsrundene og gjennom utarbeidelsen av konsekvensutredningen «shall be duly taken into account» i vurderingen av om tiltaket skal tillates. Dette kan virke som kravet har blitt skjerpet gjennom revisjonen av

¹⁰¹ Tilleggsdirektiv 2014/52/EC artikkel 5

¹⁰² Holth, Winge (2014) 112

¹⁰³ Innst. 373 S (2020-2021) s. 4

direktivet i 2014. Der det før var et krav om at informasjonen skulle bli tatt «into consideration» skal dette nå bli *behørig* (duly) «be taken into account».

4.3.2.2 Plandirektivet

Plandirektivet setter minstekrav for utredning og vurdering av miljøkonsekvensene for «overordnede planer».¹⁰⁴ Prosjektdirektivet ble første gang vedtatt i 1985, mens plandirektivet ble vedtatt senere. I forarbeidene til plan- og bygningsloven fra 2003 peker utvalget på at erfaringene med utredning på prosjektnivå ofte viste at rammene for prosjektet allerede er lagt på plannivå. Formålet med plandirektivet er derfor å sikre miljøvurdering tidlig i beslutningsprosessen, før enkeltprosjektene utredes.¹⁰⁵ Dette kan bidra til å sikre at sentrale hensyn som prinsippet om samlet vurdering og føre-var-prinsippet gis større vekt. Eksempler på planer som omfattes av plandirektivet kan for eksempel være regionale planer og kommuneplanens arealdel, åpning av nye havområder for oljevirkosomhet eller mineralvirkosomhet på havbunnen.

Plandirektivet gjelder etter artikkel 3 nr. 1 for «planer og programmer» som «sannsynligvis vil ha betydelige miljøvirkninger. Hovedregelen etter artikkel 3 nr. 2, er at det skal gjøres en miljøvurdering for «alle planer og programmer». Unntak fra kravet kan etter artikkel 3 nr. 3 gjøres for planer og programmer for mindre områder og mindre endringer av planer bare dersom planene og programmene «sannsynligvis vil få betydelige miljøvirkninger». Som nevnt over, skal begrepene i direktivene tolkes autonomt. Medlemslandene kan ikke omdefinere det som etter direktivet regnes som en «plan» eller et «program» for å unngå å måtte følge direktivet. Direktivets definisjon finner vi artikkel 2 bokstav a. For at noe skal regnes som «planer og programmer», må det for det første «utarbeides og/eller vedtas av en myndighet på nasjonalt, regionalt eller lokal myndighet» og for det andre «kreves i henhold til lover og forskrifter».

Kravene til utredningen følger av artikkel 5, samt mer spesifisert i vedlegg I til direktivet. Kravene til utredning ligner på de vi finner i prosjektdirektiver. Miljørapporten skal omfatte

¹⁰⁴ Holth, Winge (2014) s. 24

¹⁰⁵ NOU 2003:13 pkt. 6.3

«de opplysninger som med rimelighet kan kreves» når det tas hensyn til eksisterende kunnskap, hvor i prosessen planen befinner seg, og når det er mest hensiktsmessig å vurdere visse tema.

4.3.2.3 Særlige tema

Forholdet mellom direktivene

Direktivene stiller selvstendige krav til utredning. Dersom en plan har blitt utredet i samsvar med kravene i plandirektivet, vil ikke dette fritta fra krav til utredning etter prosjektdirektivet på et senere stadium. EU-domstolen har uttalt at konsekvensutredning etter prosjektdirektivet ikke frittar fra plikten til å konsekvensutrede etter plandirektivet.¹⁰⁶ Domstolen uttaler at direktivene «differ for a number of reasons, and it is necessary to comply with the requirements of both of those directives concurrently».¹⁰⁷

Særlig om direktivenes krav til utredning av klimavirkninger

Begge direktivene stiller krav til utredning av klimakonsekvenser. Dette følger av plandirektivet artikkel 5 nr. 1, jf. vedlegg I bokstav f og av prosjektdirektivet artikkel 3 bokstav b. I en fotnote framgår det at opplysningene bør omfatte sekundære, kumulative synergiske, kort-, mellom- og langsiktige, varige og midlertidige, positive og negative virkninger». I Høyesteretts avgjørelse HR-2020-2372-P (klimasøksmålet) henviser retten til at «E(e)i tilsvarande plikt er teken inn i forskrift om konsekvensutgreingar § 21 andre ledd».¹⁰⁸ Videre viser førstvoterende til en avgjørelse fra EU-domstolen der domstolen uttaler:

«Henset til formålet med direktiv 2001/42, som består i at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, skal bestemmelser, der afgrænser direktivets anvendelsesområde, og særligt bestemmelser, der fastsætter definitioner på de retsakter, der er omfattet heraf, imidlertid fortolkes bredt (dom Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 37). Enhver undtagelse eller begrænsning af de nævnte bestemmelser skal derfor fortolkes strengt.»¹⁰⁹

Høyesterett tolker sitatet fra EU-domstolen som at «EU-domstolens haldning her talar for at føresegnene i direktivet vil bli tolka ut frå føremålet, og at det ikkje er grunnlag for å tolke

¹⁰⁶ Sak C-295/10 avsnitt 58-60 og sak C-671 avsnitt 64-67

¹⁰⁷ Sak C-295/10, avsnitt 58

¹⁰⁸ HR-2020-2472-P avsnitt 210

¹⁰⁹ C-473/14 *Dimos Kropias Attikis* avsnitt 50

ordlyden innskrenkande».¹¹⁰ Det sentrale er at formålet i direktivene oppnås. Dette taler for at også klimavirkninger og andre virkninger som kan ha påvirkning på miljøverdiene som direktivet søker å beskytte er omfattet.

Dommen i klimasøksmålet har ført til debatt om hvilke krav som stilles til utredning av klimakonsekvenser i sammenheng med åpning for utbygging og drift av olje- og gassfelt (PUD). Miljøorganisasjonene anførte at klimavirkninger som følge av eksportert olje- og gass måtte vurderes på åpningsstadiet, jf. petroleumsloven § 3-1. Høyesterett var ikke uenige i at det var relevant å vurdere klimavirkninger, men forutsatte at dette skulle konsekvensutredes på PUD-stadiet, jf. petroleumsloven § 4-2.¹¹¹

Mindretallet konkluderte på sin side med at manglende utredninger av klimakonsekvenser som følge av forbrenningsutslipp, utgjorde en saksbehandlingsfeil som hadde innvirket på vedtaket og som dermed førte til ugyldighet.¹¹² Andrevoterende uttalte at plandirektivet «krever i utgangspunktet at alle klimavirkninger beskrives» og viste til at EU-domstolen i dommen C-404/09 Europakommisjonen mot Spania har uttalt om prosjektdirektivet at også bidraget til kumulative virkninger skal analyseres. Andrevoterende viser deretter til at hensynene bak regelen «neppe vil være annerledes under plandirektivet».¹¹³

Rettstilstanden i Norge etter dette er at det for begge direktivene er relevant å vurdere direkte og indirekte klimavirkninger, men at omfanget av utredningen og tidspunktet for når noe bør utrede avhenger av «kva som er rimeleg og tjeneleg».¹¹⁴ For petroleumssektoren legger Høyesterett til grunn at klimavirkninger, også indirekte, vurderes på PUD-stadiet. Dette synet deler også Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) som i en rådgivende uttalelse til olje- og energidepartementet påpeker at alle PUDer som departementet har behandlet etter Høyesteretts dom i 2020 har manglet utredninger og vurderinger av eksporterte klimagassutslipp og at dette er i strid med prosjektdirektivet. NIM understreker Høyesteretts konklusjon om at det følger en selvstendig plikt etter prosjektdirektivet til å utrede eksporterte

¹¹⁰ HR-2020-2472-P avsnitt 211

¹¹¹ HR-2020-2472-P avsnitt 241

¹¹² HR-2020-2472-P avsnitt 258

¹¹³ Ibid avsnitt 265

¹¹⁴ Ibid avsnitt 211

forbrenningsutslipp.¹¹⁵ I et skriftlig innspill til energi- og miljøkomiteen fra 27. april i år anbefaler NIM at PUD-godkjenninger som er gitt uten forutgående konsekvensutredning må trekkes tilbake og behandles på nytt.¹¹⁶ I samme dokument peker NIM på at kravene som prosjektdirektivet stiller til utredning, bør integreres i krav til saksbehandlingen, slik som PUD-veilederen som i dag ikke stiller krav til utredning av eksporterte forbrenningsutslipp.¹¹⁷ Dette kan tyde på at det bør undersøkes mer nærmere i hvilken grad norsk rett er i samsvar med direktivene på dette området.

Vurderinger av miljø og samfunn

I de norske konsekvensutredningsreglene som gjennomfører direktivene, er samfunnshensyn gjennomgående. Se for eksempel plan- og bygningsloven § 14-1 som stiller krav til utredning av tiltak som kan få «vesentlige virkninger for miljø og samfunn», og konsekvensutredningsforskriften § 1 som sier at formålet med forskriften er å sikre hensynet til «miljø og samfunn». Dette står i kontrast til direktivene, der «samfunn» ikke er nevnt. Som tidligere bemerket stiller direktivene minimumskrav til utredningene, og medlemsstatene står fritt til å stille «strengere krav for å verne miljøet» og å utarbeide egne regler.¹¹⁸ Det sentrale kriteriet vil likevel være at utredningskravene i norsk rett lojalt gjennomfører direktivene og deres formål om blant annet å vurdere miljøvirkningene av planer og prosjekter «ut fra et ønske om å verne» miljøet.¹¹⁹

Direktivenes anvendelsesområde på kontinentalsokkelen og i norsk økonomisk sone

Et særlig spørsmål er om direktivene også får anvendelse utenfor statsterritoriet, utenfor tolv nautiske mil. Det er ingenting ved innholdet i direktivene som tilsier at de innholdsmessig skulle være uegnet for aktivitet i havet. Sigrid Eskeland Schütz konkluderer med at både plan- og prosjektdirektivet gjelder i sjø i økonomisk sone og på sokkelen så langt nasjonalstaten har jurisdiksjon.¹²⁰ Spørsmålet har stor relevans i Norge, der mye av aktiviteten som er relevant for direktivene skjer utenfor 12- milsgrensa. Synet til Schütz om at direktivene som hovedregel får anvendelse, understøttes av at direktivet er implementert i petroleumsforskriften.

¹¹⁵ NIM 2022 pkt. 4.2 ii

¹¹⁶ Skriftlig innspill til Dokument 8:236 S (2021-2022) pkt. 2.3

¹¹⁷ Ibid pkt. 2.3

¹¹⁸ Prosjektdirektivet fortalen pkt. 3

¹¹⁹ Prosjektdirektivet fortalen pkt. 14

¹²⁰ Schütz i Holth, Winge (2014) s. 122

4.3.3 Andre direktiv med betydning for krav til konsekvensutredning

Flere andre EU-direktiver har betydning for tematikken utredning av miljøkonsekvenser. Vi har i denne sammenhengen kun anledning til å nevne de mest sentrale kort.

Vannrammedirektivet, implementert i norsk rett gjennom vannforskriften, har som mål å sikre bærekraftig beskyttelse og bruk av vannforekomster.¹²¹ Dersom et planlagt inngrep fører til at vannkvaliteten forringes, kan dette bare tillates etter en vurdering der tre kumulative vilkår er oppfylt.¹²² Denne vurderingen forutsetter et krav til utredning. Andre direktiver som stiller krav til utredninger i forbindelse med inngrep er for eksempel mineralavfallsdirektivet, implementert i norsk rett gjennom avfallsforskriften kapittel 17, som krever at den som skal drive et avfallsanlegg for mineralavfall «må ha tillatelse», jf. § 17-4, og utarbeide en avfallshåndteringsplan, jf. § 17-5. Formålet og hensynene bak utarbeidelsen av avfallshåndteringsplanen har likheter med begrunnelsene vi finner for konsekvensutredningsregimet.¹²³ Begge direktivene vi har nevnt her, stiller selvstendige krav til utredninger og utarbeidelser av planer som ofte vil skje samtidig med og kanskje som en del av konsekvensutredningsprosessen forøvrig.

4.3.4 Århuskonvensjonen

Århuskonvensjonen av 1998 omhandler retten til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet. 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. Mer om hvordan konvensjonens innhold og hvordan den er inkorporert i norsk rett, se punkt 4.2.2.

¹²¹ Direktiv 2000/60/EF artikkel 1

¹²² Vannforskriften § 12

¹²³ I en uttalelse fra 2021 kritiseres Norge av ESA for mangelfull implementering av direktivet. Blant annet mener ESA at Norges involvering av offentligheten i spørsmål avfallshåndteringsplanprosessene er for dårlig og at implementeringen av direktivet er fragmentarisk slik at risikoen for feil anvendelse av direktivet øker, se ESA sitt brev 6. oktober 2021 til Norge [her](#), case No: 80563, document No: 1164330

4.3.5 Espoo-konvensjonen¹²⁴

Espoo-konvensjonen trådte i kraft i 1997, og handler om statens plikter ved aktiviteter som kan ha grensekryssende virkninger. Norge er part i konvensjonen. Konvensjonen forplikter medlemslandene til å utrede konkrete prosjekter som er «likely to cause a significant adverse transboundary impact» og varsle de eventuelt berørte stater.¹²⁵ Det kreves altså utredning der det er sannsynlighet for vesentlige grensekryssende virkninger.

Med virkning menes under konvensjonen «en hvilken som helst virkning som en påtenkt virksomhet har på miljøet, herunder menneskers helse og sikkerhet, flora, fauna, jordbunn, luft, vann, klima, landskap og historiske monumenter eller andre fysiske konstruksjoner, eller på vekselvirkningen mellom disse faktorene, idet begrepet også omfatter virkninger på kulturarv og på sosioøkonomiske forhold som skyldes endringer i disse faktorer».¹²⁶ Under konvensjonen plikter staten å foreta en utredning før avgjørelse om å tillate en aktivitet treffes.¹²⁷ Det finnes også bestemmelser om krav til etter-analyser og oppfølging.

Utredning av planer/mer strategiske tiltak faller i utgangspunktet utenfor. I 2003 ble imidlertid en tilleggsprotokoll vedtatt i Kiev, og denne omfattet, i motsetning til selve konvensjonen, også «plans og programs» og «policies and legislation». Som følge av dette, skal utredning etter protokollen skje tidligere i prosessen enn etter konvensjonen, som fokuserer på konkrete tiltak. Protokollen trådte i kraft i 2010, og er interessant også fordi den synes også å utvide anvendelsesområdet utover konvensjonen i forhold til hvilke virkninger som omfattes – protokollen gjelder tilfeller som er «likely to have significant environmental, including health, effects».¹²⁸ Dette ser altså ut til å rekke lengre enn «a significant adverse transboundary impact», som fokuserer på grensekryssende virkninger.

Selv om protokollen også regulerer utredning av «legislation», er forpliktelsen noe løst formulert. Det er heller ikke nødvendig å gjennomføre en fullstendig SEA, kun ta i betraktning

¹²⁴ UN-ECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo Convention) (1991)

¹²⁵ Art. 2 (3)

¹²⁶ Espoo-konvensjonen, art. 1, (vii)

¹²⁷ Espoo-konvensjonen art. 2, nr. 3

¹²⁸ Protocol on Strategic Environmental Assessment (SEA) art. 13 og https://unece.org/DAM/env/eia/Publications/2016/Protocol_on_SEA/1609217_UNECE_HR.pdf s. 4

«appropriate principles and elements» av protokollen. Partene nyter med andre ord mye skjønn når det gjelder utredning av lovgivning og regulering.¹²⁹

Det er noe uklart i hvilken utstrekning konvensjonen forplikter utredning av utslipp av klimagasser som vil skje utenfor Norge, men som kausalt er knyttet til et prosjekt i Norge, f.eks. utbygging av en oljeplattform.

Konvensjonen og protokollen er gjennomført i norsk rett ved en «omvei» gjennom EU. EU, som også er også part i konvensjonen og protokollen, og gjennomfører pliktene de mener følger av disse gjennom ulike direktiver.¹³⁰ Direktivene er tatt inn i EØS-avtalen, og deretter gjennomført i norsk rett. Så lenge Norge gjennomfører direktivene korrekt, vil vi dermed oppfylle våre folkerettslige forpliktelser etter konvensjonen og protokollen. Dersom det derimot er mangler i EUs gjennomføring, som for utredning av rettsakter, kan disse bli overført til norsk rett. Det har blitt reist spørsmål om ved dette i tilknytning til EU sitt SEA-direktiv (2001/42/EU). Dette direktivet er ment å implementere protokollen til Espookonvensjonen, men gjelder kun for «plans and programmes», og dekker derfor ikke den delen av SEA-protokollen som omhandler «policies and legislation». Det kan derfor virke som at det er et hull i det europeiske regelverket når det gjelder utredning av «policies and legislation».

En nærmere analyse må imidlertid til for å konstatere hvorvidt norsk rett er i tråd med protokollen til Espoo-konvensjonen. Dette poenget kan likevel være et moment å ha i bakhodet når man ser på de norske rettskildene om å utrede konsekvenser for miljø og klima i sammenheng med lovgivning og regulering, se utredningens punkt 4.5.

4.3.6 Internasjonal miljørett

Som nevnt tidligere, ble konsekvensutredninger anerkjent som et verktøy for å sikre bærekraftig utvikling med global tilslutning gjennom prinsipp 17 i Rio-erklæringen i 1992¹³¹. Prinsippet er ikke bindende i seg selv, men internasjonal rettspraksis har tydelig fastslått at prinsippet gir

¹²⁹ Nerbø, (2019) s. 22

¹³⁰ Avsnittet bygger på Nerbø, (2019) s. 22 og 23

¹³¹ Rio Declaration on Environment and Development, 1992

uttrykk for «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». ¹³² Det er altså en plikt under folkeretten for stater til å utrede miljøkonsekvenser av industriaktiviteter som kan få grensekryssende virkninger.

Konsekvensutredninger (environmental impact assessment) er videre anerkjent og henvist til i en rekke ikke-bindende internasjonale kontekster, ¹³³ og er dessuten et verktøy som benyttes og står sentralt i mange bindende internasjonale avtaler ¹³⁴.

Plikten er en forlengelse av prinsippet til å ikke påføre miljøskade på andre stater. ¹³⁵ Prinsippet om å ikke påføre miljøskade på andre stater er nå anerkjent som forpliktende folkerett, blant annet uttalt av ICJ sin Advisory Opinion i Nuclear Weapons- og Gabcikovo-Nagymaros-sakene. ¹³⁶ I Pulp Mills on the River Uruguay-saken, uttalte ICJ i 2010 at “[a] State is thus obligated to use all the means at its disposal in order to avoid activities which take place in its territory, or in any other area under its jurisdiction, causing significant damage to the environment of another State”.

Plikten til å konsekvensutrede knytter seg først og fremst til “industrial activity”, og grensekryssende virkninger, derav ikke strategiske beslutninger, eller skade på statens eget miljø. Det nærmere innholdet av denne plikten er imidlertid ikke klarlagt av ICJ i denne saken, eller i andre saker siden.

Pliktene etter Espoo-konvensjonen og dens protokoll, samt Århuskonvensjonen, regnes for å gå lenger enn folkerettens krav. ¹³⁷ Det er derfor tvilsomt at det vil få noen praktisk betydning for Norge slik statusen som prinsippet er nå. Det er videre uklart hvordan en slik folkerettslig

¹³² ICJ judgment, Argentina v. Uruguay (Pulp Mills) avsnitt 204

¹³³ UNEP draft Principles of Conduct Principle 5, UNEPs Goals and Principles of Environmental Impact Assessment, Agenda 21 som sprang ut av UNCED, ILC Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm Art. 7

¹³⁴ 1982 UNCLOS art. 206, 1986 Noumea Convention art. 16, 1992 Biodiversity Convention

¹³⁵ Sands (2018) s. 201 flg.

¹³⁶ ‘(...)general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment’

¹³⁷ Holth, Winge, (2014) s. 93

plikt ville stilt seg i forhold til aktiviteter som indirekte bidrar til eventuelle «significant adverse impact(s)».

4.3.7 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og andre internasjonale forpliktelser knyttet til menneskeretter

Selv om det er tegn til at internasjonale menneskerettslige konvensjoner og organer begynner å anerkjenne sammenhengen mellom menneskerettigheter og miljø¹³⁸, inneholder verken EMK eller andre internasjonale menneskerettskonvensjoner bestemmelser om rett til miljø eller klima, og ingen direkte forpliktelser for stater til å utføre konsekvensutredninger der beslutningen kan ha negative konsekvenser for miljøet.¹³⁹

Et eventuelt krav til konsekvensutredninger kan imidlertid tenkes utledet gjennom krav til forholdsmessighetsvurdering som staten plikter til å ha utført ved inngrep i visse rettigheter.¹⁴⁰

EMDs praksis i forurensningssaker viser at hvorvidt og hvilke konsekvensutredninger som er gjort, er et vurderingsmoment når slike saker skal vurderes opp mot EMK art. 8 nr. 2:

«In scrutinising the procedures at issue, the Court will examine whether the authorities conducted sufficient studies to evaluate the risks of a potentially hazardous activity [...], whether, on the basis of the information available, they have developed an adequate policy vis-à-vis polluters and whether all necessary measures have been taken to enforce this policy in good time [...].»¹⁴¹

I en dom om trafikkstøy og forurensning var fraværet av adekvat utredning forut for en beslutning om trasevalg et av momentene som fikk EMD til å konkludere med konvensjonskrenkelse.¹⁴²

¹³⁸ FNs menneskerettskomitee anerkjente i 2021 for første gang at et sunt, rent og bærekraftig miljø er en menneskerett, <https://www.unep.org/news-and-stories/story/landmark-un-resolution-confirms-healthy-environment-human-right>. I Paris-avtalens fortale er også sammenhengen mellom klimaendringer og menneskerettigheter anerkjent.

¹³⁹ NIMs rapport om Klima og menneskerettigheter (2020)

¹⁴⁰ Nerbø, (2019) s. 23 og 24

¹⁴¹ Dubetska m.fl. v. Ukraina (30499/03) § 143

¹⁴² Grimkovskaya v. Ukraina (38182/03) §§ 67 og 72

EMD har besluttet å ta det norske klimasøksmålet til behandling,¹⁴³ samt to andre saker som omhandler klima.¹⁴⁴ For klimasøksmålet er det sentrale spørsmålet om staten forsømte sine plikter etter EMK da man ikke konsekvensutredet klimavirkningen av mulige eksporterte forbrenningsutslipp før områdene ble åpnet. Den siterte rettspraksis fra EMD kan tilsi at staten kan ha plikt til å utrede virkningen av forbrenningsutslipp føre-var.

4.3.8 Andre internasjonale forpliktelser

Paris-avtalen inneholder ingen uttrykkelige krav til konsekvensutredninger for klima. Artikkel 12 i avtalen lyder: «*Parties shall cooperate in taking measures, as appropriate, to enhance climate change education, training, public awareness, public participation and public access to information, recognizing the importance of these steps with respect to enhancing actions under this Agreement.*»

Partene forplikter seg til å samarbeide om å fremme blant annet offentlighetens adgang til informasjon – det kan tenkes at dette kunne ha innebåret en plikt til å skaffe informasjon, herunder gjennom konsekvensutredninger. Forpliktelsen i artikkelen er imidlertid vagt utformet, og gir ikke nok grunnlag til å konkludere at en plikt til konsekvensutredninger kan utredes fra den på dette tidspunkt.

Samtidig vil målene etter Paris-avtalen ha betydning for vurderingene av et tiltak. I en utredning til olje- og energidepartementet har Norsk institusjon for menneskerettigheter (NIM) argumentert for at utbygging av flere oljefelt er i strid med Grunnloven § 112, fordi oljefeltene ikke er forenelige med å begrense global oppvarming til 1,5 grader. Det utgjorde en saksbehandlingsfeil at konsekvensutredningene til olje- og energidepartementet ikke inneholdt vurderinger av hvordan territoriale og eksporterte utslipp fra oljefeltene var forenelig med Parisavtalens mål.¹⁴⁵

¹⁴³ Greenpeace Nordic and others v. Norway (34068/21)

¹⁴⁴ En klage fra portugisiske barn og unge over ekstrem hete, skogbrann og havstigning Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others) og en klage fra eldre sveitsiske kvinner over livstruende og helseskadelige hetebølger (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland), se https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf (mai, 2022)

¹⁴⁵ NIM (2022)

5 Nærmere regler om krav til utredning av planer, tiltak, lovgivning og andre strategiske beslutninger

5.1 Plikt til å utrede konsekvenser for miljø og klima av planer og tiltak

5.1.1 Plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften

Rettskildebildet for regler om konsekvensutredninger for miljø/natur, er som sagt sammensatt. Den sentrale loven med tanke på konsekvensutredninger for planer og tiltak er lov 27 juni. 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

For planer og tiltak som omfattes av plan- og bygningsloven, er det lovens kapittel 4 som gir generelle regler om saksbehandlingen, herunder regler om konsekvensutredninger for regionale planer, kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging som «kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn» jf. §4-2.¹⁴⁶ Vurderingstemaet for om konsekvensutredning skal foretas, er altså hvorvidt tiltaket kan ha «vesentlige virkninger». Hva som ligger i dette vurderingstemaet kan til en viss grad være uklart, og variere mellom de forskjellige områdene som man skal vurdere. Et lite konkret vurderingstema kan videre gjøre at konsekvensutredningsprosessen ikke er like konsekvent som man kanskje ønsker. Det er også utarbeidet en veileder om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven, som skal hjelpe med å ta stilling til vurdering om tiltaket vil føre til «vesentlig virkning», samt gi veiledning i sammenheng med de andre kravene i reguleringen.

Kapittel 14 i plan- og bygningsloven gjelder planer og tiltak etter andre lover «som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Reglene i dette kapittelet favner i utgangspunktet all lovgivning som ikke er plan- og bygningsloven. Dette kan være tiltak etter for eksempel vannressursloven eller energiloven. Kapitelet utelukker imidlertid ikke at sektorlovgivning kan gi spesialkrav til konsekvensutredninger som er går foran de generelle reglene i pbl.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Om problematikken rundt at «samfunn» er tatt med i loven, samt tilhørende forskrift, se kapittel 6.2.3

¹⁴⁷ Petroleumslova, og Forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet er et eksempel, se mer om dette i kapittel 5.1.2.2

Kapittel 14 er en implementering av EØS-rettslige krav til konsekvensutredninger, som kommer frem gjennom tiltaksdirektivet og plandirektivet.¹⁴⁸ Formålet med bestemmelsene i kapittelet er «å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av tiltaket eller planen, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket eller planen kan gjennomføres» jf. § 14-1. Lovens § 14-6 gir en forskriftshjemmel som er blitt benyttet til å gi Forskrift om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften).

Formålsparagrafen § 1 av forskriften lyder likt som formålet angitt i pbl. § 14-1, som er gjengitt over. I § 3 er det bestemt at saksbehandlingen etter forskriften skal oppfylle krav til utredning og vurderinger som etter andre lover er «nødvendig» for den beslutningen som konsekvensutredningen skal ligge til grunn for. Dette viser at kravene til utredning som er stilt i konsekvensutredningsforskriften, må koordineres med krav etter sektorlover. Forskriften skal altså bidra til en enhetlig praksis på tvers av forvaltningsområder. Der det er krav til ulike løyver, konsesjoner mv. for ett og samme tiltak, kan det oppstå spørsmål om arbeidsdeling mellom saksutredning fram mot de ulike beslutningene. Det kan være rom for å dele opp utredningstemaer i ulike prosesser som går til ulike tider. Vurderinga må bygge på kva som er «nødvendig» etter konsekvensutredningsforskriften § 3 første ledd, der forvaltinga vil ha skjønn.

Vurderinga av hva som er «nødvendig» etter konsekvensutredningsforskriften § 3 første ledd må skje under hensyn til at konsekvensutredningen skal vurdere samlede virkninger jf. § 21. En oppdeling og utsetting av utredningstemaet vil dermed kunne undergrave formålet med konsekvensutredning, jf. § 14-1 andre ledd, om å få overblikk over planen eller tiltaket sine samlet miljøvirkninger før avgjørelser blir fattet.

Forskriftens §§ 6-8 angir hvilke planer/tiltak som alltid skal konsekvensutredes, og hvilke som skal konsekvensutredes etter en nærmere vurdering. Vurderingstemaet er her om planen/tiltaket “kan få vesentlige konsekvenser for miljø eller samfunn” jf. § 10 jf. § 8 første ledd. Forskriftens §10 angir kriterier som skal vurderes i avgjørelsen av om det skal foretas konsekvensutredning – dette er «egenskaper ved planen eller tiltaket», samt «planen eller tiltakets lokalisering og påvirkning på omgivelsene». Hva som legges i disse kriteriene er videre utpenslet i paragrafens annet og tredje ledd.

¹⁴⁸ Se mer om dette over i kapittel 4.3.2

En av faktorene som nevnes er «vesentlig forurensning eller klimagassutslipp» jf. §10 tredje ledd. Paragraf 10 fjerde ledd angir dessuten ytterligere presiseringer av hva som skal legges vekt på i vesentlighetsvurderingen: «I vurderingen av om planen eller tiltaket kan få vesentlige virkninger og følgelig skal konsekvensutredes, skal det ses hen til virkningenes intensitet og kompleksitet, sannsynlighet for at virkningene inntreffer og når de inntreffer, varighet, hyppighet og mulighet for å reversere eller begrense dem, om virkningene strekker seg over landegrensene, samt samlede virkninger av forslaget til plan eller tiltak og andre eksisterende, godkjente eller planlagte planer eller tiltak». Om virkningene strekker seg over landegrenser, som nevnt i § 10 fjerde ledd (over), er et av momentene i vesentlighetsvurderingen som bør veie tungt¹⁴⁹

Forskriftens kapittel 5 har regler om innholdet i konsekvensutredninger dersom det er bestemt at den skal foretas, enten etter forskriftens § 6 og § 7, eller etter en konkret vurdering etter § 8 jf. § 10. Konsekvensutredningens innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen eller tiltaket, og være relevant for de beslutninger som skal tas jf. § 17 første ledd. Utredningene skal ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon, men der informasjon om «viktige forhold» mangler, skal informasjonen innhentes. Hva som ligger i «viktige forhold» kan imidlertid være uklart. Et slikt lite konkret vurderingstema kan i denne sammenheng bidra til at nødvendig kunnskap ikke innhentes, og man i realiteten besitter mindre kunnskap enn det som er nødvendig for å foreta helhetlige og kvalitative utredninger. I tillegg kan det skape konflikter mellom forskjellige aktører om hvorvidt tiltakets konsekvenser skal utredes mer eller ikke.

§ 21 bestemmer at faktorer som kan bli påvirket av tiltaket «skal» (i) identifiseres og (ii) beskrives. Videre skal vesentlige virkninger (iii) vurderes. En ikke uttømmende liste av faktorer og virkninger er angitt i bestemmelsen, disse er:

- naturmangfold, jf. naturmangfoldloven
- økosystemtjenester
- nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål
- kulturminner og kulturmiljø
- friluftsliv

¹⁴⁹ Se kapittel 4.3.4 om Espoo-konvensjonen om grensekryssende virkninger og 4.3.5 om folkerettslige forpliktelser ved grensekryssende virkninger

- landskap
- forurensning (utslipp til luft, herunder klimagassutslipp, forurensning av vann og grunn, samt støy)
- vannmiljø, jf. vannforskriften
- jordressurser (jordvern) og viktige mineralressurser
- samisk natur- og kulturgrunnlag
- transportbehov, energiforbruk og energiløsninger
- beredskap og ulykkesrisiko
- virkninger som følge av klimaendringer, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred
- befolkningens helse og helsens fordeling i befolkningen
- tilgjengelighet for alle til uteområder og gang- og sykkelveinett
- barn og unges oppvekstvilkår
- kriminalitetsforebygging
- arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet

Terskelen for hvilke faktorer som skal identifiseres og beskrives er lav – alle faktorer som «kan bli påvirket av tiltaket», her kreves det altså ingen «vesentlig» virkning. Det er også nok med en potensiell påvirkning, det må ikke være sikkert at faktoren vil bli påvirket. Beskrivelsen av disse faktorene og virkningene skal omfatte «positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger» jf. § 21 annet ledd. Tredje ledd nevner uttrykkelig at samlede virkninger av planen eller tiltaket skal vurderes i lys av allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer/tiltak. Også virkningene over landegrensene skal beskrives.¹⁵⁰

Miljødirektoratet lanserte i desember 2020 en ny veileder for konsekvensutredning for klima- og miljøtema som hører inn under klima- og miljødepartementet.¹⁵¹ Veilederen er utarbeidet til bruk ved konsekvensutredning av alle planer og tiltak. Veilederen angir metoder for å kartlegge klima- og miljøtema, sette verdier og vurdere påvirkning og konsekvenser. Veilederen omfatter imidlertid ikke alle temaer som fremgår av forskriftens § 21, og man er henvist til å søke andre veiledere utgitt av andre direktorater og departementer. Denne fragmenteringen er illustrerende

¹⁵⁰ Se kapittel 4.3.4 om Espoo-konvensjonen om grensekryssende virkninger og 4.3.5 om folkerettslige forpliktelser

¹⁵¹ Miljødirektoratet, Veileder M-1941, Konsekvensutredninger for klima og miljø, 2020

for regelverket for konsekvensutredninger, og vanskeliggjør en smidig og oversiktlig utredningsprosess.

5.1.2 Regler om konsekvensutredning i annen sektorlovgivning

5.1.2.1 Innledning

I sektorlovgivningen finner vi også regler om konsekvensutredning. Vi har fram til nå gjort rede for mer overordnede normer som gjelder på tvers av sektorer. Vi vil ikke ha mulighet til å redegjøre fullt ut for alle regler om konsekvensutredninger i annen sektorlovgivning, men vil bruke et eksempel fra petroleumslovgivningen. Eksempelet er ikke tilfeldig valgt. Som det ble redegjort for i kapittel 3 står petroleumssektoren for en stor del av Norges utslipp. I utredningen er vi særlig bedt om å vurdere i hvilken grad klimakonsekvenser utredes, og det er i denne sammenhengen særlig relevant å se på petroleumssektoren som per i dag er den største bidragsyteren til klimagassutslipp i Norge.¹⁵²

5.1.2.2 Petroleumsloven og petroleumsforskriften

Hjemmelen for konsekvensutredninger for petroleumssektoren finner vi i petroleumsloven. Regelverket legger opp til konsekvensutredninger på to ulike stadier i petroleumsvirksomheten, åpningsstadiet og utbyggingsstadiet.

Konsekvensutredningen utgjør første steg i åpningsprosessen for å åpne et nytt havområde for petroleumsvirksomhet.¹⁵³ Konsekvensutredningen danner grunnlaget for en åpningsmelding som legges fram for Stortinget. Etter at Stortinget vedtar åpningen av et havområde, kan regjeringen starte prosessen med å dele ut utvinningstillatelser. På dette stadiet stilles det ikke krav til konsekvensutredning, men prosessen legger opp til høringsrunder. Oljeselskapene melder sin interesse og søker på aktuelle oljeblokker. Det er til sist Kongen i statsråd som deler ut utvinningstillatelser som gir enerett på leting og utvinning av olje og gass.

¹⁵² Statistisk sentralbyrå (2021). Utslippene utgjorde i 2020 rundt 27% av Norges totale klimagassutslipp. Dette er ikke medregnet utslipp fra eksportert olje og gass.

¹⁵³ Petrl. § 3-1 første ledd

Deretter følger en letefase der oljeselskapene gjør prøveboringer og grunnundersøkelser for å avdekke eventuelle drivverdige forekomster.

Dersom det gjøres et drivverdig funn som oljeselskapet ønsker å bygge ut starter neste fase, der oljeselskapet må lage en plan for utbygging og drift (PUD). Hjemmel for dette er petroleumsloven § 4-2 andre ledd. Også her kreves det en konsekvensutredning.

De nærmere kravene til utredningen følger av petroleumsforskriften. Forskriften gjennomfører plandirektivet og prosjektdirektivet for petroleumssektoren. I tillegg finnes det en PUD-veileder som gir veiledning til utarbeidelsen.¹⁵⁴

Konsekvensutredningsprosessen for PUD-stadiet i korte trekk:



Figur hentet fra PUD-veilederen

5.1.2.3 Kravene til konsekvensutredning av klimavirkninger

Som vi har sett tidligere reiser petroleumssektoren noen særlige rettslige spørsmål om hvilke krav som stilles til utredning av klimavirkninger. Dette spørsmålet ble aktualisert i Høyesteretts avgjørelse HR-2020-2472-P (Klimasøksmålet). Natur og Ungdom og Greenpeace anførte at Grunnloven § 112 stilte krav til utredning av eksporterte klimagassutslipp som følge av åpningen av havområdet Barentshavet Sørøst. Staten bestred dette og mente at kun direkte utslipp i Norge var relevante. Høyesterett var enige med organisasjonene i at også utslipp som følge av forbrenning av olje og gass var relevante.¹⁵⁵ Retten forutsatte videre at globale klimavirkninger «vil bli konsekvensutgreidde ved en eventuell søknad om PUD».¹⁵⁶

¹⁵⁴ Olje- og energidepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet (2018)

¹⁵⁵ HR-2020-2472-P avsnitt 149, også 155 og 167

¹⁵⁶ HR-2020-2472-P avsnitt 241

Dette reiser spørsmål om på hvilket tidspunkt disse vurderingene skal gjøres. Miljøorganisasjonene anførte at vurderingene burde vært gjort på åpningsstadiet og at dette ikke var gjort utgjorde en saksbehandlingsfeil. Høyesteretts flertall kom til at slike vurderinger ikke var nødvendig på åpningsstadiet, men forutsatte at slike klimavurderinger vil gjøres på PUD-stadiet.¹⁵⁷ Mindretallet mente på sin side at det utgjorde en saksbehandlingsfeil at klimavirkninger som følge av forbrenningsutslipp ikke var utredet på åpningsstadiet. Synet til Høyesteretts flertall er kritisert. I en artikkel i Lov og Rett skriver Henrik Bjørnebye at «plandirektivet krever at mulige forbrenningsutslipp ved fremtidig petroleumsvirksomhet fastsettes, beskrives og vurderes så langt det er mulig på et overordnet scenario-nivå».¹⁵⁸

Hvordan er dette fulgt opp?

Minst fire PUD-er har blitt godkjent siden Høyesteretts dom i klimasøksmålet. I et notat til olje- og energidepartementet stiller Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) spørsmål ved hvordan premisset Høyesterett legger til grunn i klimasøksmålet om at forbrenningsutslipp forutsettes utredet på PUD-stadiet aktes oppfylt når de så langt ikke har sett at klimavirkninger konsekvensutredes. NIM har søkt innsyn i PUD-ene som har blitt godkjent, men er nektet innsyn.¹⁵⁹ I notatet konkluderer NIM med at både Grunnloven § 112 og prosjektdirektivet «forplikter staten til å foreta slike konsekvensutredninger» av «både territoriale og eksporterte forbrenningsutslipp» og at det må vurderes konkret om en utbygging av et oljefelt er forenelig med forpliktelsen til å begrense oppvarmingen til 1,5 grader.¹⁶⁰ NIM mener videre at det ikke kan innvilges PUD uten at klimavirkninger konsekvensutredes og at dersom konsekvensutredningen viser at en oljeutbygging ikke er forenelig med 1,5-gradersmålet, må denne avvises ettersom dette kan være grunnlovsstridig.¹⁶¹

¹⁵⁷ HR-2020-2472-P avsnitt 216

¹⁵⁸ Bjørnebye (2021) pkt. 4

¹⁵⁹ NIM (2022) s. 6

¹⁶⁰ NIM (2022) s. 33

¹⁶¹ NIM (2022) s. 33

5.2 Konsekvensutredningsplikt av lovgivning/regulering og strategiske beslutninger

5.2.1 Innledning

Som vist overfor, finnes det omfattende regler om konsekvensutredninger som foretas i sammenheng med planer og konkrete tiltak. I det følgende skal vi forsøke å kaste lys over om det finnes noen krav til å utrede konsekvenser for miljø og klima i sammenheng med mer overordnede beslutninger – herunder lovgivning.

5.2.2 Grunnloven

Som illustrert i kapittel 4.2.1, gir Grunnloven § 112 tredje ledd føringer for hvilke plikter myndighetene har for å sikre borgernes rett til et sunt miljø.¹⁶² Pliktene, herunder plikten til å utrede konsekvenser for miljø og klima, må gjelde all aktivitet fra myndighetenes side, inkludert planlegging og godkjenning av konkrete prosjekter, som vist av Klimadommen. Det må derfor antas at pliktene også vil gjelde statlige tiltak som lovgivning, forskriftsvedtakelse og øvrig regulering, budsjettfastsetting og større investeringer m.m.¹⁶³ Etter en gjennomgang av flere rettskilder tilknyttet Grunnloven § 112, konkluderer også Fauchald at § 112 innebærer et krav til utredning av lovgivning.¹⁶⁴ Ettersom Grunnloven ikke angir noen nærmere krav til hvordan myndighetene skal oppfylle pliktene, må det være opp til myndighetene selv å operasjonalisere de selv i lov, forskrift eller veiledere.

5.2.3 Utredningsinstruks og miljøinstruks

Utredningsinstruksen¹⁶⁵ gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i eller på oppdrag for statlige forvaltningsorganer, jf. punkt 1-2. Det vil si at den gjelder utarbeiding av lovgivning og regulering, budsjett og andre strategiske beslutninger og tiltak som krever større investeringer. I enkeltsaker kan den få betydning når det treffes vedtak om

¹⁶² Se kapittel 4.2.1

¹⁶³ Dette er lagt til grunn i Nerbø (2019), s. 19

¹⁶⁴ Fauchald (2016), Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning, publisert i Liv, lov og lære – Festskrift til Inge Lorange Backer s. 187-200

¹⁶⁵ Finansdepartementet (2016), Instruks om utredning av statlige tiltak vedtatt i kgl.res. 19. februar 2016 med hjemmel i instruksjonsmyndigheten

større infrastrukturentak.¹⁶⁶ I veilederen til utredningsinstruksen¹⁶⁷ er dette utlagt slik at utredningsinstruksen ikke gjelder der det skal foretas en konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven, eller i saker om enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

Instruksen oppstiller noen minimumskrav av hva en utredning skal inneholde gjennom disse seks spørsmål:

- 1) Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- 2) Hvilke tiltak er relevante?
- 3) Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- 4) Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- 5) Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- 6) Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Instruksen bestemmer at utredningen skal være «så omfattende og grundig som nødvendig. Vurderingstemaet her er om «tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet». Instruksen nevner særlig at samfunnsøkonomiske analyser skal foretas der det utredes tiltak som man forventer gir vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger.

Utredningsinstruksens virkeområde omfatter implisitt også tiltak som vil ha konsekvenser for miljø- og klima, men plikten til å utrede konsekvenser tilknyttet til miljø og klima spesifiseres ikke i instruksen i det hele tatt. Dette er til forskjell til den tidligere utredningsinstruksen fra 2000,¹⁶⁸ som eksplisitt oppramset «Miljømessige konsekvenser» som et av områdene som det «i mange tilfelle være aktuelt å vurdere». Dette omfatter trolig også klima. Instruksen utpenslet at «Utredningene bør ta utgangspunkt i aktuelle miljøvernpolitiske målsetninger, og at borgerne, etter Grunnloven § 110b, har rett til kunnskap om virkningene av planlagte inngrep i naturen.» Dette ble imidlertid fjernet i utredningsinstruksen fra 2016.

¹⁶⁶ NOU 2019:5 ny forvaltningslov s. 325

¹⁶⁷ DFØ (2018) pkt. 1.2.2

¹⁶⁸ Utredningsinstruksen av 2000, <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/andre-dokumenter/kmd/2005/utredningsinstruksen/id107582/>

I tilknytning til den første utredningsinstruksen som ble utgitt i 2000, ble det utarbeidet en egen veiledning for miljøutredninger i 2001. Veilederen er ikke revidert siden, og ble heller ikke oppdatert etter ikrafttredelse av den nye utredningsinstruksen i 2016. Veilederen har samme nedslagsfelt som Utredningsinstruksen – tiltak som omfattes av Utredningsinstruksen som «kan ha vesentlige konsekvenser for miljøet, skal miljøkonsekvensene utredes» jf. pkt. 2. Hva som er «vesentlige konsekvenser», vil være en konkret vurdering. Veilederen inneholder en sjekkliste som skal være et verktøy i denne vurderingen. Den angir at utredningen «bør ta utgangspunkt i aktuelle miljøvernpolitiske målsetninger, og at borgerne, etter Grunnloven § 110b, har rett til kunnskap om virkningene av planlagte inngrep i naturen, jf. Utredningsinstruksen pkt. 2.3.2.» Veilederen omfatter også klima, men nevner imidlertid ikke f.eks. sumvirkninger.

Selv om veilederen ikke er formelt opphevet, brukes den ikke i noen særlig utstrekning i dag.¹⁶⁹ Dette vil potensielt føre til utfordringer for at enkelte saksbehandlere i forvaltningen som skal benytte seg av utredningsinstruksen. Miljø- og klimahensyn er viktige å ta i betraktning og utrede, men kan være komplekse å navigere seg i uten tilstrekkelige veiledere.

6 Vurderinger

6.1 Innledning

I de to kapitlene over redegjorde vi for de regler som finnes for utredning av konsekvenser for miljø og klima i Norge. I dette kapitlet skal vi forsøke å kaste lys over etterlevelse av reglene. Vi skal særlig belyse de områdene som gjennom våre undersøkelser har vist utfordringer knyttet til oppfyllelse – i form av manglende eller mangelfull oppfyllelse og vi vil vurdere om regelverket er tilstrekkelig for å oppfylle formålet med konsekvensutredninger.

Hvordan konsekvensutredningsprosessen utøves på, har «(...) å gjøre med helt grunnleggende demokrati- og forvaltningsprinsipper, og om maktrelasjoner og likeverd»¹⁷⁰. Det er dermed

¹⁶⁹ Utvalget har vært i kontakt med klima- og miljødepartementet per e-post angående veilederen T-1349 fra 2001, og fått bekreftet at den ikke er formelt opphevet, men at den altså ikke brukes i dag. Kontaktpersonen i departementet var ikke kjent med at det forelå noen planer til å revidere/oppdatere veilederen.

¹⁷⁰ Arne Tesli i Holth, Winge (2014), s. 256

relevant å undersøke hvordan de reglene vi har om utredninger av konsekvenser av beslutninger for miljø og klima, fungerer i praksis. Det er bare da man kan finne ut hvilke deler av regelverket som fungerer og hva som ikke fungerer, og derav søke å forbedre prosessene hvis formål er bidrag til solide og realistiske beslutningsgrunnlag for myndighetene.

Utvalget har forsøkt å trekke noen slutninger fra rapporter vi har lest, samt samtaler med forskjellige personer med vid innsikt i temaet. Disse vil presenteres i separate punkter nedenfor. Vi skal i denne sammenheng også forsøke å knytte noen tanker til grunnlaget for problemene vi ser og mulige løsninger.

Utvalget har merket seg at det finnes omfattende litteratur med fokus på konsekvensutredninger på nivået for planer og tiltak, men at situasjonene ikke er tilsvarende for konsekvensutredningstemaet på området for lovgivning, regulering og øvrige strategiske beslutninger på høyre nivå. For det sistnevnte har utvalget særlig dratt nytte av Karen Hjelmervik Nerbø sin masteravhandling «Krav til utredning av langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning etter Grunnloven § 112»¹⁷¹. Utvalget har også til en viss grad bygget på en hypotese om at flere utfordringer som vi har sett på et nivå, også i større eller mindre grad vil gjelde for et annet nivå.

Kvalitet på konsekvensutredningskvalitet kan vurderes ut fra to dimensjoner: 1) konsekvensutredningenes innhold, dybde og relevans og 2) KU-prosessens organisering og karakter.¹⁷² I fremstillingen her, vil ikke utvalget skille skarpt mellom disse to dimensjonene, men det er greit å være klar over at hvorvidt reglene blir etterlevd, og eventuelt hvorfor/hvorfor ikke, vil bero på og muligens kunne begrunnes i forskjellige elementer ved begge dimensjonene.

6.2 Problemer ved utredning av konsekvenser av planer/tiltak i praksis

6.2.1 Systemet og veiledningene er sammensatte og lite oversiktlige

¹⁷¹ Nerbø (2019)

¹⁷² Holth, Winge (2014) s. 255

Konsekvensutredningsforskriften angir i § 21 hvilke temaer som skal utredes. Som nevnt ovenfor, tar ikke miljødirektoratets veiledning sikte på å dekke alle temaene som konsekvensutredningsforskriften legger opp til å vurdere. Den enkelte saksbehandler vil således bli henvist til å forholde seg til veiledere utgitt av forskjellige direktorater og departementer. Dette kan føre til dårlig sammenheng i konsekvensutredningene, og økt risiko for at enkelttemaer ikke blir utredet tilstrekkelig eller i det hele tatt. Dette forsterkes videre av at for noen temaer i § 21, finnes det ikke veiledere for i det hele tatt. Rapporten fra Multiconsult viser at dette problemet kan bidra til at de respektive temaene ikke blir utredet tilstrekkelig eller i det hele tatt.¹⁷³

Selv om forskriftens formålparagraf angir at hensyn til «miljø og samfunn» blir tatt i betraktning, kan det argumenteres for at mangel på tilstrekkelige og oversiktlige veiledere gjør at hensynet ikke ivaretas tilstrekkelig på alle områder som er tilsiktet, og karlegging og utredning kan bli noe tilfeldig.

Mulige løsninger på dette ville vært å harmonisere sektorenes utredningspraksis gjennom veiledere, og ikke minst utarbeide veiledere som er tilpasset alle temaene som forskriften krever utredet.

6.2.2 For dårlig kompetanse i kommunene

Kommunenes sentrale rolle i sammenheng med konsekvensutredninger av miljø- og klima illustreres både gjennom at de som oftest er ansvarlig myndighet som skal legge premissene for hva konsekvensutredningen for en konkret plan eller prosjekt skal inneholde, om den tilfredsstillende krav i lov og utredningsprogram, og til slutt treffe den materielle beslutningen, og at også kommuner vil kunne være tiltakshaver selv. Dette gjør at kompetansen på de aktuelle områdene som konsekvensutredninger gjelder er helt sentral for å kunne håndheve regelverket på en fullverdig måte.¹⁷⁴

Signaler fra personer utvalget har vært i kontakt med, har pekt på at kommunene ofte har for lite eller dårlig kompetanse til å håndheve regelverket på en god måte.

¹⁷³ Multiconsult (2021)

¹⁷⁴ Holth, Winge (2014) s. 226-228

Konsekvensutredningsprosesser forutsetter ofte spesialisert kunnskap som den enkelte saksbehandler i kommunen kanskje ikke besitter. Mange av temaene som konsekvensutredningsforskriften legger opp til å ta hensyn til, er ikke nødvendigvis områder som kommuner har forutsetninger for å bygge opp kompetansen sin innenfor. Dette kan føre til at prosessen allerede helt fra starten vil hefte av feil eller ufullstendigheter, for eksempel dersom den enkelte saksbehandler er usikker på temaet og ikke har forutsetningen til å vurdere hva konsekvensutredningen bør inneholde i sin vurdering av utredningsprogrammet.

En viss kontroll med ansvarlig myndighet sikres allerede gjennom reglene om høring – både av de offentlige høringsinstansene, som skal stå for en svært sentral kontroll av den enkelte konsekvensutredning, og andre interesserte organisasjoner eller enkeltpersoner.

Det kan imidlertid være aktuelt å vurdere tiltak og endringer som ville sørget for at ansvarlig myndighet i større grad har kompetansen de trenger når det blir aktuelt å forholde seg til konsekvensutredning av forskjellige typer tiltak som vil berøre miljø- og klima på forskjellige måter.

Som nevnt i punktet over, vil bedre veiledere som omfavner alle forskriftens temaer kunne avhjelpe noe av problemet med kompetansemangel også. Utvalget har også valgt å foreslå et organ som har som sitt mandat å utvide kompetansen innen konsekvensutredningstemaet, Konsekvensutredningsrådet.¹⁷⁵ Videre har utvalget foreslått å lovfeste et kompetansekrav både for utreder og ansvarlig myndighet.¹⁷⁶

6.2.3 Utredninger skal omhandle konsekvenser for både miljø og samfunn

Som nevnt i kapittel 4.3.2, er et gjennomgående trekk i det norske konsekvensutredningsregelverket at utredningene skal omhandle «miljø og samfunn»¹⁷⁷ I samtalen vi hadde med Nicolai Winge og Fredrik Holth, ble utvalget gjort oppmerksomme på at dette kravet til utredning ikke var likt konsekvensutredningskravene i EU-direktivene. Utvalget mener at samfunnsvirkninger av et planlagt tiltak er viktig å belyse. Samtidig er det

¹⁷⁵ Se kapittel 6.2

¹⁷⁶ Se kapittel 6.3, lovens § 12

¹⁷⁷ Eksempelvis i plan- og bygningsloven § 14-1

viktig at denne modellen av å utrede miljø- og samfunn samlet ikke fører til at vurderingene av miljøhensyn gis mindre plass. Som vi har sett av gjennomgangen over, er et sentralt hensyn bak konsekvensutredningene å sikre at borgerne gis miljøinformasjon om konsekvensene av planlagte tiltak. For å ivareta dette hensynet er det viktig at de miljøfaglige vurderingene som gjøres i konsekvensutredningen framgår tydelig.

Et illustrerende eksempel finner vi i den såkalte Førdefjord-saken, der gruveselskapet Nordic Rutile har søkt og fått tillatelse til gruvedrift med sjødeponi i Førdefjorden. I behandlingen av søknaden om utslippstillatelse besluttet Miljødirektoratet i 2014 å ikke innvilge tillatelsen med begrunnelsen om at «de miljøfaglige hensynene» tilsa tillatelsen ikke burde gis.¹⁷⁸ Videre i vedtaket skrev direktoratet at de ikke hadde «foretatt en fullstendig veiing av miljøhensyn opp mot andre samfunnsmessige hensyn». Ikke lenge etter snudde Miljødirektoratet etter at klima- og miljødepartementet ba om en «helhetlig anbefaling mht. om det bør gis utslippstillatelse».¹⁷⁹ Direktøren i miljødirektoratet, Ellen Hambro uttalte i media at det var «Miljødirektoratets jobb å veie miljø opp mot samfunnshensyn».¹⁸⁰ I samtale med miljøorganisasjonene har det kommet fram at organisasjonene mener at samfunnshensyn i mange tilfeller gis for stor plass i utredningene og at formålet med konsekvensutredningene ikke oppfylles fordi utredningene av miljøkonsekvensene ikke gis nok plass.

Det er utvalgets syn at det vil være en fordel å gjøre separate vurderinger av miljø og samfunn, før en eventuell sammenstilling, slik at informasjonen som legges til grunn før vurderingene ikke allerede har gjennomgått en vekting. Dette vil kunne bidra til å i større grad oppfylle formålet og forpliktelsene etter Grunnloven § 112 og våre EØS-rettslige forpliktelser. Vi har derfor valgt å foreslå lovendringer i plan- og bygningsloven der vi tydeliggjør at miljø- og klimakonsekvenser skal utredes særskilt. Det bør vurderes om en slik endring også bør gjøres i andre lover og forskrifter for å sørge for likhet i regelverket.

Utvalget har vurdert å foreslå at «samfunn» skal tas ut av bestemmelsene som hjemler kravet til konsekvensutredning gjennomgående for å tydeliggjøre at hovedformålet med å gjøre en

¹⁷⁸

https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/dokumenter/industri/gruver/nordicmining_innsigelse_miljodirektoratet041114.pdf

¹⁷⁹ https://fjordaksjonen.org/onewebmedia/miljodirektoratet_nordicmining_engebofjellet_anbefaling130215.pdf

¹⁸⁰ <https://www.dagbladet.no/2015/04/21/kultur/meninger/kronikk/debatt/miljopolitikk/38783225/>

konsekvensutredning er å utrede miljø- og klimavirkninger av foreslåtte tiltak. Vi har landet på at vi ikke vil foreslå denne endringen. Dette skyldes at vi mener at samfunnshensyn er viktige å utrede, og at å ta dette ut uten å foreslå et alternativ ville bære for langt. Av kapasitetshensyn har vi ikke valgt å se nærmere på helhetlige endringsforslag som kunne løst dette problemet på en mer tilfredsstillende måte. Dette vil kreve større endringer i måten lovverket er lagt opp på. En måte dette kunne vært løst på var lage egne bestemmelser for utredning av samfunnshensyn.

6.2.4 Lenken mellom utbygger og utreder

Slik systemet for behandling av foreslåtte tiltak og planer er lagt opp i dag, er det aktøren som ønsker å få utført tiltaket (tiltakshaver/forslagsstiller/utbygger) som skal sørge for at konsekvensutredningen utføres – i praksis gjøres dette som regel av private konsulentfirmaer som foretar en konsekvensutredning på oppdrag av forslagsstiller.¹⁸¹ Det er altså forslagsstiller som både betaler for konsekvensutredningen, samt har ansvar til å velge den man ønsker til å utføre oppdraget. Meningen med å legge hovedansvaret for utarbeiding av konsekvensutredninger på tiltakshaver, har blant annet vært å bidra til at tiltakshaver skal integrere miljøhensyn i sin planlegging og løpende arbeid.¹⁸² Dessuten vil myndigheter ofte ikke ha kapasitet eller ressurser til å påta seg ansvaret for arbeidet i sammenheng med en utredning.

Det er imidlertid noen betenkeligheter med det at tiltakshaver har så mye av ansvaret for utredningene – det er en risiko at kartleggingen og vurderingen av tiltakets konsekvenser vil være farget av tiltakshavers interesse i saken, og dermed føre til lite objektive og nøytrale konsekvensutredninger.¹⁸³ Det kan argumenteres for at denne forbindelsen mellom utbygger og utreder kan lede til uheldige konsekvenser. Konsulentfirmaer som tilbyr utarbeiding av konsekvensutredninger, ønsker naturlig nok å få oppdrag fra forskjellige utbyggere/forslagsstillere. Det kan tenkes at det da vil være en konkurranseulempe som kan fremstå som en «problematisk» utreder – at man fokuserer på negative konsekvenser, kanskje mer enn utbygger anser som ønskelig.¹⁸⁴

¹⁸¹ Holth, Winge (2014) s. 243

¹⁸² Holth, Winge (2014) s. 265

¹⁸³ Holth, Winge (2014) s. 22

¹⁸⁴ En artikkel av NRK som omtaler dette finnes [her](#).

At konsekvensutredninger skal opplyse om positive og negative konsekvenser så godt som mulig, og ikke skal være vinklede, er et viktig kriterium for å sikre at nøytralitet og objektivitet blir ivaretatt så langt som mulig. Dette bidrar til etterprøvbarhet og mulighet for å kvalitetssikre konsekvensutredninger.¹⁸⁵ Vinkling gjennom å velge for utbygger gunstige metoder, forutsetninger og data kan påvirke resultatene av konsekvensutredningene som beslutningstaker vil så basere sin avgjørelse på. En undersøkelse av planprosesser knyttet til kjøpesenterbygging i norske kommuner der planleggere ansatt i planetatene ble intervjuet, viser at en slik vinkling av analyser forekommer.¹⁸⁶ Planleggere opplevde at noen forslagstillere gjorde dette nærmest rutinemessig. Analyser vinkles på en måte som samsvarer med utbyggers ønsker og mål, og kan dermed konkludere med at utbyggingen tillates.

En casestudie fra 2012 av plan- og konsekvensutredningsprosess knyttet til kjøpesenterutbygging i Oslo fant at flere sentrale planleggere mente at konsulenter «vrir» kunnskap, funn og målsettinger i sine fremstillinger.¹⁸⁷ En bevisst manipulering av analyser og utredninger øker risikoen for store avvik mellom de konsekvenser som beslutningstaker baserer sin avgjørelse på og de konsekvensene som faktisk følger tiltaket etter det er gjennomført og i drift.¹⁸⁸ Undersøkelsene viste også at planleggere opplevde at konsekvensutredningene kunne være vanskelig å forstå og etterprøve. Strategier som kunne bli brukt var for eksempel at man forsøkte å skape forvirring for hvilke konsekvenser tiltaket vil ha eller såkalt «black boxing» - å lage utredninger som er ugjennomtrengelige. Dette kan gjøres ved å ikke forklare årsakssammenhenger som legges til grunn, la være å beskrive data og forutsetninger eller inkludere for mange detaljer, slik at man enten ikke vil ta seg bryet til å forsøke å gjennomtrengende analysen, eller ved forsøk oppleve store vanskeligheter. Også såkalt cherry-picking benyttes – å kun presentere de analyseresultater som er til fordel for utbygger, mens ugunstige resultater ikke presenteres eller underkommuniseres.¹⁸⁹

En mulig løsning på dette problemet kunne vært å forsøke å bryte lenken mellom tiltakshaver og utreder gjennom å legge ansvaret til å ansette en utreder til ansvarlig myndighet, fortsatt på tiltakshavers regning. Den konkrete fremgangsmåten for dette må imidlertid vurderes nærmere.

¹⁸⁵ Holth, Winge (2014) s. 188

¹⁸⁶ Holth, Winge (2014) s. 198

¹⁸⁷ Holth, Winge (2014) s. 199

¹⁸⁸ Holth, Winge (2014) s. 199

¹⁸⁹ Holth, Winge (2014) s. 200

Utvalget har sett på muligheten til å enten i lov eller forskrift angi at det er ansvarlig myndighet som skal ha ansvaret for å ansette utreder. Dette passer imidlertid dårlig overens med systemet ellers ettersom det ikke er et krav om at et eget konsulentselskap skal foreta utredningen. Utreder selv, så lenge dette oppfyller reglene for innhold, kan i prinsippet utarbeide en konsekvensutredning. Å sette frem et krav om at alle utredninger skal foretas av en uavhengig part, som da i sin tur ansettes av ansvarlig myndighet, er en mulighet, men utvalget har latt være å foreslå dette da det trolig vil kunne lede til noen mindre heldige konsekvenser for mindre ressurssterke tiltakshavere. Utvalget har valgt å foreslå en regel om at det er ansvarlig myndighet som har ansvaret for at en konsekvensutredning foretas – dette kan enten gjøres av ansvarlig myndighet selv, tiltakshaver eller en tredjepart – hovedpoenget er at konsekvensutredninger skal bli så objektive og nøytrale som mulig, og i minst mulig grad påvirket av tiltakshavers interesser.

6.2.5 Tidspunkt for utredninger

Utredninger må skje på et tidspunkt som gir reell mulighet for innvirkning. Dette følger av flere av de sentrale hensynene og formålet bak regelverket som er at kunnskap om tiltakets virkning på miljø og klima skal ligge til grunn for beslutningsgrunnlaget. EMD har også understreket viktigheten av at konsekvenser utredes på et så tidlig stadium som mulig slik at borgerne og beslutningstakere kan «predict and evaluate in advance the effects of those activities» og på denne måten ta informerte valg.¹⁹⁰ Jo senere i prosessen utredningene gjøres, jo vanskeligere kan det være å endre retning og gjøre eventuelle tilpasninger i prosjektet.

Som vi har skrevet om allerede så har spørsmålet om tidspunktet for når klimavirkninger av oljeutbygginger skal vurderes vært oppe i Høyesterett i Klimasøksmålet. Miljøorganisasjonene argumenterte for at det vil være alt for sent å utrede klimavirkninger på PUD-stadiet fordi utbyggingsplanene på dette tidspunktet vil være for langt framskredet. Synet om at godkjenning av PUD ikke gir noen reell mulighet for Stortinget til å avvise eller endre planer deles av parlamentarisk leder i Senterpartiet, Marit Arnstad, som i en artikkel fra 2013 tok til orde for å endre systemet for PUD-godkjenning.¹⁹¹ I dommen i klimasøksmålet forutsetter Høyesterett at myndighetene vil kunne ha «rett og plikt til ikkje å godkjenne PUD dersom omsynet til klima

¹⁹⁰ Taskin and others v. Turkey (46117/99) § 119

¹⁹¹ Marit Arnstad: “Oljemiljøet, miljøet og den politiske beslutningstakeren” i Maiken Ims og Fredrik Engelstad (red.) (2003): Olje og makt

og miljøet elles» tilsier dette.¹⁹² Men som vi har sett er dette synet omdiskutert og Høyesterett er kritisert for å legge til grunn en feil forståelse av plandirektivet.¹⁹³

Selv om Høyesterett forutsetter at Stortinget har både rett og plikt til å ikke godkjenne tiltak, så kan det problematiseres om en slik praksis er formålstjenlig for å sørge for at allmennhet får mulighet til deltakelse i prosessen på et stadium der veivalgene tas. I mange utbyggingsprosesser vil det, ettersom prosessen skrider fram, være sterkere og sterkere interesser som er investert i prosessen både økonomisk og på andre måter. Dette kan gjøre det vanskeligere å endre retning. Som vi så i gjennomgangen av plandirektivet er et av de sentrale formålene med direktivet nettopp å sikre at overordnede beslutninger og planer bygger på et solid kunnskapsgrunnlag.

Utvalget foreslår på grunnlag av dette en egen bestemmelse i ny lov om konsekvensutredninger som presiserer at konsekvensutredningen skal gjennomføres så tidlig som mulig for å sørge for at naturen kan forvaltes på en mest mulig helhetlig og langsiktig måte. Utvalget vil også foreslå at det vurderes om dagens regelverk i tilstrekkelig grad legger opp til utredninger på det detaljnivået og tidspunktet som kreves etter plan- og prosjektdirektivet, samt våre menneskerettslige forpliktelser etter EMK.

6.2.6 Tidspunkt for klageadgang

Beslutninger underveis i konsekvensutredningsprosessen er ikke enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.¹⁹⁴ Dette kan være alt fra avgjørelsen om tiltaket krever en konsekvensutredning til innholdet i konsekvensutredningen og beslutningen om konsekvensutredningen er tilfredsstillende eller om det trengs tilleggsutredninger. Konsekvensen av at dette er prosessledende avgjørelsene og ikke enkeltvedtak er at disse ikke kan påklages.

I samtaler med miljøorganisasjonene ble dette trukket fram som en svakhet ved dagens regelverk. Det ble trukket fram at konsekvensen av at det ikke er anledning til å klage på

¹⁹² HR-2020-2472-P avsnitt 223

¹⁹³ Bjørnebye (2021)

¹⁹⁴ Holth, Winge (2014) s. 19

avgjørelser knyttet til konsekvensutredningen kan bli at et uriktig eller mangelfullt kunnskapsgrunnlag legges til grunn for den videre behandlingen. Det er kun vedtaket om å enten tillate eller ikke tillate tiltaket som kan påklages. Dette kan være lang tid etter at konsekvensutredningen er gjennomført. Hensynet til en effektiv prosess kan tilsi at det vil være hensiktsmessig å kunne klage på utredningen når den foreligger, heller enn senere. Dette kan sørge for at mangler ikke fører til følgefeil mens prosessen skrider fram og gi forutberegnelighet for utbyggere. På den andre siden kan det samme hensynet til prosesseffektivitet tilsi at dagens regelverk, som legger opp til en samlet klageadgang på slutten av prosessen, fører til effektiv saksbehandling. I samtale med Nikolai Winge og Fredrik Holth ble vi gjort oppmerksomme på at det i konsekvensutredningsforskriften fra 1996 fantes en adgang til å klage på disse prosessledende avgjørelsene, men at denne ble fjernet.

Det er utvalgets klare inntrykk at dagens system ikke oppfyller formålet bak konsekvensutredningsregimet godt nok. Den sene klageadgangen gjør at feil ofte ikke rettes før seint i prosessen.

En mangelfull utredning kan dermed gjøre at vedtak fattes på feil eller mangelfullt grunnlag eller at tiltaket avvises som følge av en feil som kunne vært rettet opp i tidligere. Dette kan gjøre at et prosjekt sendes tilbake til start på et tidspunkt der utbygger kan ha innrettet seg i stor grad. Det vil etter utvalgets syn være mer effektiv bruk av ressurser om det åpnes for en form for klageadgang også for de prosessledende avgjørelsen.

Som nevnt vil også avgjørelsen om et tiltak skal konsekvensutredes i det hele tatt ikke være mulig å påklage under dagens regelverk. Dette er etter utvalgets syn uheldig ettersom dette kan gjøre at saksbehandlingen skrider fram uten at det gis adgang til å klage på spørsmålet om tiltaket skulle vært konsekvensutredet.

Konsekvensutredningsregelverket er ment å ivareta overordnede sentrale hensyn som borgernes rett til informasjon om konsekvensen av planlagte miljøinngrep. Det er utvalgets syn at en utvidet adgang til å klage på beslutninger underveis i konsekvensutredningsprosessen gir borgerne bedre mulighet for påvirkning og reell deltakelse, mer i tråd med regelverkets formål.

Utvalget foreslår derfor å opprette en særskilt klageadgang for to sentrale avgjørelser i konsekvensutredningsprosessen; avgjørelsen av om et tiltak skal konsekvensutredes eller ikke og avgjørelsen av om konsekvensutredningen tilfredsstillende. Denne klageadgangen skal

gis til parter, konsekvensutredningsrådet (som vi foreslår opprettelsen av) og andre med rettslig klageinteresse i saken. Det er andre avgjørelser i prosessen som vi ikke har valgt å foreslå en klageadgang til, men utvalget vurderer at beslutningen av om det skal konsekvensutredes eller ikke og beslutningen av om konsekvensutredningen tilfredsstillende kravene eller ikke er de mest sentrale.

Utvalget har vurdert å endre lovverket slik at beslutninger i konsekvensutredningsprosessen gjøres om til enkeltvedtak. Vi har imidlertid vurdert at det vil være mer hensiktsmessig å opprette en selvstendig klageadgang.

6.2.7 Manglende null-alternativ

En konsekvensutredning skal også inneholde en beskrivelse av miljøet på nåværende tidspunkt og hvordan man forventer at det vil utvikle seg hvis planen/tiltaket ikke vil bli gjennomført – det såkalte nullalternativet. Kravet er fastsatt i konsekvensutredningsforskriften § 20. Også miljødirektoratets veiledning gir en god og nokså utførlig beskrivelse av hvordan nullalternativet skal beskrives og hvilke forutsetningen skal legges til grunn, samt hvordan man skal forholde seg til utfordringer som usikkerhet.

Et null-alternativ er viktig å beskrive og ha med i en konsekvensvurdering fordi det gir et presist sammenligningsgrunnlag for vurdering av tiltakets fremtidige virkninger. Dersom utredningen svikter på dette punktet, kan feilen påvirke også andre punkter ved vurderingen av tiltakets påvirkning og konsekvens.

Selv om kravet er tydelig i både forskriften og veilederen, viser Multiconsult rapporten at nullalternativet er generelt i liten grad vurdert – både beskrivelse av nåværende status og forventet utvikling er samlet sett dårlig beskrevet.¹⁹⁵Også andre kilder viser at nullalternativet ikke blir skikkelig beskrevet og gjort rede for.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Multiconsult (2021), se også Holth, Winge (2014) s. 29

¹⁹⁶ Holth, Winge (2014) s. 262 der beskrives en undersøkelse hvor mer enn halvparten av undersøkte konsekvensutredninger hadde fått en karakter (3 eller lavere) som innebar et ikke tilfredsstillende resultat, på spørsmålet om nullalternativet var skikkelig beskrevet og gjort rede for

Ettersom reguleringen, samt veileder, er på plass, er ikke gjennomføringen her tilfredsstillende. Utvalget har derfor foreslått mer vidtgående muligheter for klage av ansvarlig myndighets beslutning om hvorvidt konsekvensutredninger tilfredsstiller krav i program og regulering.

6.2.8 Manglende utredning av sumvirkninger av tiltaket og andre gjennomførte og planlagte tiltak

Konsekvensutredningsforskriftens § 10 siste ledd og § 21 tredje ledd krever at tiltakets samlede virkninger med andre planer/tiltak som er allerede er gjennomført eller planlagt skal vurderes. Utvalget har sett at undersøkelser¹⁹⁷ viser, med støtte av oppfatningen til flere miljøorganisasjoner, at utredning av sumvirkninger ikke blir gjort i tilstrekkelig grad i dag.

Å rette fokus på sumvirkninger er viktig fordi utbyggingstiltak som isolert sett utgjør små eller ubetydelige skadevirkninger, til sammen kan føre til store, utilsiktede virkninger for miljø- og klima, føre til bit-for-bit nedbygging av natur, og påvirkning av klimaet man ikke så for seg ved godkjenningen av enkelttiltakene.

Man kan tenke seg at en av grunnene som bidrar til manglende utredning av sumvirkninger skyldes mangel på tilstrekkelig gode oversikter og systemiseringsverktøy som gjør det lettere for utredere å finne frem til relevante tiltak som allerede er gjennomført eller planlegges, som det aktuelle tiltaket skal sammenfattes med. Det finnes en database for miljøvedtak som knytter seg til vedtak truffet i medhold av bestemmelser i blant annet naturmangfoldloven: Miljøvedtaksregisteret. Dette registeret er imidlertid forbeholdt vedtak som gjelder miljøet direkte etter nærmere bestemmelser i naturmangfoldloven, og ikke andre vedtak som vil kunne ha innvirkning på miljø/klima.

Det kan derfor være behov for systematisering av vedtak som treffes over hele landet, slik at utredernes mulighet for å vurdere sumvirkninger blir mer reelle. Også større fokus på metode for sammenlegging av forskjellige virkninger og vurderingen av disse vil potensielt kunne bidra til å avhjelpe mangelen av sumvirkninger i konsekvensutredninger. Utvalget anbefaler at dette undersøkes mer og vies større oppmerksomhet. Utvalget har i sin tur foreslått en lovfesting av

¹⁹⁷ Multiconsultrapport (2021), s. 4 og 35

prinsippet om å utrede samla belastning. Dette og den mer vidtgående muligheter på klage undervis i utredningsprosessen, vil muligens kunne avhjelpe noe av problemet.¹⁹⁸

6.2.9 Innleggelse av data i databaser

Data som er innhentet gjennom konsekvensutredninger skal gjøres tilgjengelig i nasjonale databaser ifølge forskriftens § 24. Det finnes forskjellige databaser for innleggelse av data som er innhentet gjennom konsekvensutredninger, med Artsdatabasen som den sentrale kunnskapsbank for naturmangfold. Andre databaser inkluderer Askeladden og Naturbasen. Innsamling og systematisering av data er viktig da det vil kunne bidra til bedre konsekvensutredninger med mer oppdatert kunnskap. Det er tegn til at innleggelse av data i databaser ikke nødvendigvis skjer i tråd med regelverket.¹⁹⁹ Å gjøre innleggelse av data i databaser som et vilkår før tiltakshaver kan skride frem med sitt arbeid, vil kunne muligens avhjelpe dette. Utvalget har derfor foreslått dette lovfestet.²⁰⁰

6.2.10 Virkning av usikkerhet

Usikkerhet knyttet til forskjellige forutsetninger og virkninger av et tiltak er viktig å belyse. At usikkerhet i forutsetninger, data og resultater kommer tydelig frem, også for beslutningstakerne, er et viktig kriterium for at konsekvensutredningene skal holde høy kvalitet. Dette innebærer blant annet at de skal være etterprøvbare og mulige å kvalitetssikre.²⁰¹

Rapporten fra Multiconsult viser at usikkerhet knyttet til alle sider av tiltaket er generelt dårlig beskrevet i de undersøkte konsekvensutredninger.²⁰² Dette gjelder både usikkerhet knyttet til data-/ kunnskapsgrunnlaget og usikkerhet knyttet til mulige virkninger av tiltaket.²⁰³ Også en studie gjort av blant annet Aud Tennøy i 2006²⁰⁴ som undersøkte 22 norske konsekvensutredninger, viste at usikkerhet knyttet til prediksjoner ikke var nevnt i 45% av de undersøkte dokumentene. I 21% av dokumentene var usikkerhet antydnet og i 13% av

¹⁹⁸ Se kapittel 7.3

¹⁹⁹ Multiconsult (2021), s. 49, 50

²⁰⁰ Se kapittel 7.3

²⁰¹ Holth, Winge (2014) s. 188

²⁰² Multiconsult (2021)

²⁰³ Se s. 44 og 45 i rapporten for tabelloversikt for de forskjellige temaene

²⁰⁴ Holdt og Winge (2014) s. 190 og 193 flg.

dokumentene var usikkerhet nevnt spesifikt. Tennøy påpekte imidlertid at usikkerhet kan ha vært uttrykket i fagrapporter, men ikke nødvendigvis kommer frem i konsekvensutredningene, og dermed når ikke beslutningstakerne.

Selv om konsekvensutredningsforskriften bestemmer i § 22 at «utfordringer, tekniske mangler og kunnskapsmangler som har påvirket sammenstillingen av informasjonen og de viktigste usikkerhetsfaktorene ved utredningen» skal beskrives, viser undersøkelser at usikkerhet ikke omtales i en stor del av utredninger. Også miljødirektoratets veileder for miljøkonsekvensutredninger i punkt 2.2 understreker at usikkerhet skal «komme tydelig frem for beslutningstaker».²⁰⁵

At usikkerhet belyses og vektlegges i utredningsprosessen, er også viktig for å kunne gjøre nytte av føre-var-prinsippet. Utvalget har derfor forslått å lovfeste et prinsipp om at usikkerhet skal belyses og ha en sentral rolle i utredningene og beslutningstakingen i lys av utredningene, samt å lovfeste føre-var-prinsippet. Videre vil utredere kunne få mindre incentiv til å skjule usikkerhet dersom konkurranse med andre utrederfirmaer ikke står på spill. Utvalgets forslag om å bryte lenken mellom utreder og tiltakshaver vil dermed kunne avhjelpe problemet noe. Også den mer vidtgående klagemuligheten under konsekvensutredningsprosessen vil bidra til å øke fokuset og viktigheten av usikkerhet.

6.2.11 Kvalitetssikring, manglende etterkontroll og mulighet for klage

Det er ansvarlig myndighet som skal vurdere om konsekvensutredningen tilfredsstillende kravene som regelverket stiller. Dette skal gjøres på bakgrunn av egne vurderinger og det som har kommet frem i høringen av planforslag eller søknad om tiltak med konsekvensutredningen²⁰⁶.

Som beskrevet over, viser forskjellige undersøkelser at konsekvensutredninger til tider utformes på en måte som gjør det vanskelig for planleggere i ansvarlig myndighet å foreta en reell vurdering av kvaliteten på utredningen. Dette kan være fordi utredningen er vanskelig å forstå og etterprøve som følge av vinkling, bevisst forvirring, black boxing og cherry-picking.

²⁰⁵ Se miljødirektoratets veileder [her](#).

²⁰⁶ Forskriften om konsekvensutredninger § 27

Konsekvensutredningene skal også være gjenstand for etterkontroll gjennom høringer jf. forskriftens § 25. Offentlige myndigheter, berørte parter, interesseorganisasjoner og publikum har altså mulighet til å komme med innvendinger til både søknaden og til konsekvensutredningen. Det nødvendige materialet skal være offentliggjort på ansvarlig myndighets nettsted jf. §25 siste ledd. Dette er i praksis en svært viktig kontrollfunksjon av ansvarlig myndigheters arbeid med konsekvensutredninger. Arne Tesli skriver i *Konsekvensutredninger*²⁰⁷ at prosessens kvalitet er sentral for folks mulighet til å delta beslutningsprosessen, åpenhet, gjennomsiktighet og dialog i forbindelse med tiltaket, samt oppfølging av vedtaket. Muligheten de forskjellige aktører har til å gi tilbakemelding på både planprogram og konsekvensutredning beskrives som svært sentral for å få balanserte konsekvensutredninger som dekker de relevante temaer på en god måte.

Hvor reell påvirkningsmuligheten gjennom høring er, kan imidlertid diskuteres. For det første kan samme vanskeligheter med tanke på vurdering av kvaliteten av utredning forekomme hos høringsinstanser, som ansvarlig myndighet. For det andre skal ansvarlig myndighet etter forskriften ta «tilbørlig hensyn» til konsekvensutredningen og til innkomne høringsuttalelser jf. §29. Dette er en lite konkret anvisning på hvor mye ansvarlig myndighet plikter å ta i betraktning de synene og kritikkene som har kommet inn.

Ettersom det er ansvarlig myndighet som skal fastsette planprogram, vurdere hvorvidt en konsekvensutredningen oppfyller kravene i programmet og KU-forskriften, er deres rolle helt sentral for å ivareta KU-systemets kvalitet og legitimitet.²⁰⁸ Dersom en konsekvensutredning godkjennes, selv om den kanskje ikke oppfyller kravene i plan og forskrift, kan det ikke bare ha uheldige konsekvenser for miljø og klima i det isolerte tilfellet, men bidra til å undergrave tilliten til og legitimiteten av hele konsekvensutredningssystemet. I den sammenheng er det viktig at det utover den kontroll som utøves av ansvarlig myndighet selv, og dessuten private og offentlige høringsinstanser, finnes også andre kontrollmekanismer og muligheter for etterkontroll av konsekvensutredninger.

De med rettslig klageinteresse vil kunne klage på det endelige vedtaket som konsekvensutredningsprosessen munner ut i. Dersom klagen ikke når frem hos de aktuelle

²⁰⁷ Holth, Winge (2014) s. 257 flg.

²⁰⁸ Holth, Winge (2014) s. 266

klageorganene, vil de med rettslig søksmålsinteresse kunne saksøke ansvarlig myndighet. Dette er imidlertid ikke kurant ettersom det er svært kostbart å føre sak for norske domstoler. Selv om man skulle vunnet saken fullt ut, vil man trolig sitte igjen med betraktelig tap av ressurser. Det er reist spørsmål om Norge bryter sine forpliktelser etter Århuskonvensjonen på grunn av at det er svært kostbart å få prøvd miljø saker i Norge.²⁰⁹ For berørte parter vil det også være mulig å klage til Sivilombudet, men også dette vil måtte gjøres først etter klagemulighetene i forvaltningen er uttømt.²¹⁰ Videre har også den årlige Riksrevisjonen en rolle i å kontrollere at forvaltningen i dens virksomhet og om den er i samsvar med de målene som Stortinget har gitt uttrykk for – dette kan gjøres gjennom den uavhengige forvaltningsrevisjonen som går i dybden på aktuelle problemstillinger innenfor et avgrenset saksområde og kan undersøke systematiske svakheter.²¹¹

Prosessledende beslutninger i utredningsprosessen, anses ikke å være et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Dette gjelder altså vurderingen av om en plan eller tiltak skal ha en konsekvensutredning, innholdet i utredningen og hvorvidt utredningen kan legges til grunn i planarbeidet. Dette innebærer at disse enkeltbeslutningene ikke kan påklages i seg selv. Selve realiseringsvedtaket – planvedtaket eller beslutning om at tiltaket skal godkjennes eller ikke, er derimot et enkeltvedtak, med de parts- og klagerettighetene som hører til. En ulempe ved dette er imidlertid at eventuelle mangler ved konsekvensutredning ikke kan prøves rettslig før et planen/godkjennelse av tiltaket er formelt vedtatt. Utfordringer i sammenheng med dette inkluderer både at det gjerne har gått lang tid siden den mangelfulle utredningen ble gjort, og det vil følgelig være mer byrdefullt å rette feil, samt at domstolene muligens vil utvise større tilbakeholdenhet i sin overprøving ettersom selve realitetsvedtaket i stor grad er politisk og skjønnsbasert.²¹²

²⁰⁹ I en rapport fra 2020 uttrykker den Internasjonale Juristkommissjonen (ICJ) sin mening om at Norge bryter med sine forpliktelser etter Århuskonvensjon som stiller et krav om at alle borgere i konvensjonens medlemsland skal ha adgang til å prøve sine miljø saker, uansett om de er mot staten eller private parter, for et kompetent prøvingsorgan uten at dette er uoverkommelig dyrt, se rapporten [her](#).

²¹⁰ For planvedtak etter plant og bygningsloven finnes det muligheter for statlig organ å fremme innsigelser (pbl. §5-4 fjerde ledd) og for forvaltningen å klage (pbl. §1-9 tredje ledd). Klageadgang for andre følger av pbl. §1-9 første ledd jf. fvl. §28. Også Sivilombudet kan kontrollere planvedtak, men først etter klageadgang i forvaltningsloven er utnyttet.

²¹¹ Se i den sammenheng Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte, Dokument 3:10 (2012–2013) der det konkluderes at offentlige myndigheter ved statlige beslutninger i for liten grad beskriver og tallfester konsekvenser. Undersøkelsen gjaldt ikke spesielt miljøkonsekvenser, men konsekvenser av alle slag. Se for øvrig andre rapporter fra Riksrevisjonen som omhandler miljø og klima [her](#).

²¹² Holth, Winge (2014) s. 279,280

Virkningen av en manglene eller mangelfull konsekvensutredning er heller ikke gitt til å gjøre det konkrete vedtaket som er fattet ugyldig. Dette vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sak, hvor det avgjørende vil være om feilen kan ha virket inn på vedtaket innhold.²¹³ Som praksis viser, vil ikke nødvendigvis heller ikke en fullstendig uteblitt pliktig konsekvensutredning gjøre det endelige vedtaket ugyldig.²¹⁴

Høyesterett har gjennom sin praksis ikke lagt terskelen for ugyldighet lavere på miljørettens område enn ellers. Det er gode grunner til å spørre om ikke manglende konsekvensutredning for tiltak der den skulle ha vært gjennomført, burde være en absolutt ugyldighetsgrunn.²¹⁵ Miljø- og klimahensyn berører allmenne interesser og føre-var-hensynet tilsier at manglende eller mangelfulle utredninger bør gis virkning. Dersom et tiltak fører til at en art dør ut er det ingen vei tilbake. Samtidig bør neppe mangelfulle feil ved konsekvensutredningen neppe lede til ugyldighet automatisk. Dette vil ikke være ressurseffektivt.

Det norske konsekvensutredningsregelverket implementerer plan- og prosjektdirektivet. Det er i denne sammenhengen verdt å merke seg at EU-domstolen opererer med en lav terskel for at feil i konsekvensutredningsprosessen fører til ugyldighet.²¹⁶ I tilfeller der medlemsstater bryter saksbehandlingskrav som følger av EU-retten har EU-domstolen oppstilt en reparasjonsplikt som innebærer at dersom det har skjedd et brudd på konsekvensutredningsreglene så vil bruddet først være reparert når tillatelsen som er fattet på bakgrunn av den EU-stridige utredningen er trukket tilbake eller midlertidig suspendert fram til konsekvensutredningen er gjort riktig.²¹⁷

På bakgrunn av dette har utvalget valgt å foreslå en ny bestemmelse i lovverket om at et vedtak som mangler pliktig konsekvensutredning som utgangspunkt er ugyldig, med mindre feilen(e) er helt bagatellmessige. Dette mener utvalget vil være mer i tråd med EU-domstolens praksis og formålet konsekvensutredningene er ment å ivareta.

²¹³ Forvaltningsloven § 41 og som et eksempel den såkalte Huseby-saken i HR-2009-1093-A

²¹⁴ HR-2017-2247-A (Reinøya)

²¹⁵ Holth, Winge (2014) s. 282

²¹⁶ Sak C-261/18, Kommisjonen mot Irland, EU:C:2019:955, avsnitt 75 med videre henvisninger, og sak C-24/19 A mfl., EU:C:2020:503, avsnitt 80

²¹⁷ Siri Kildahl Venemyr, [«Den EØS-rettslige reparasjonsplikten som en del av norsk rett – illustrert ved Høyesteretts avgjørelse i HR-2020-2472-P \(Klimadommen\)»](#), *Lov og Rett* 2021/5, *Juridika* (kopiert 06. juni 2022)

Det er en viss mulighet for kontroll av konsekvensutredningsregimet gjennom internasjonale virkemidler - herunder den Europeiske Menneskerettsdomstolen (EMD). Et aktuelt eksempel her er det norske klimasøksmålet som nå er tatt inn til behandling hos EMD. Klagerne mener deres rett til liv etter EMK artikkel 2 og rett til fysisk integritet etter artikkel 8 er brutt ved at norske myndigheter åpnet Barentshavet sør og sørøst for oljeutvinning. Dette skyldes at klagerne mener klimagassutslippene utvinningstillatelsene vil kunne føre til utgjør en alvorlig trussel for liv og helse. Saken reiser også spørsmål om de unge klimaaktivistene er indirekte diskriminert ettersom de over deres levetid må bære en uforholdsmessig byrde av skadene klimagassutslippene vil kunne føre til, jfr. EMK artikkel 2, 8 og 14.

EMD har tidligere tatt inn diverse miljø- og klimasaker, på tross av at rett til sunt miljø ikke eksplisitt er en rett under EMK.²¹⁸ Prosessuelle regler, prosessrisiko, samt materielle prinsipper som statens skjønnsmargin²¹⁹, er likevel grunner til at søksmål til EMD ikke er en kurant klagemulighet i de fleste sakene. Dertil kommer at klagemuligheten her er forutsatt at nasjonale klagemuligheter er uttømt, og vil dermed automatisk være et etterfølgende steg – ikke en kontrollmekanisme som fremmer effektivitet i prosessen og retting av eventuelle feil tidlig i prosessen.

Videre har ESA²²⁰ en sentral rolle i å kontrollere at Norge etterlever sine forpliktelser etter EØS-avtalen. I 2014 ble Norge kritisert av ESA for ikke å ha oppfylt implementeringen av plan- og prosjektdirektivene på en tilstrekkelig måte.²²¹

²¹⁸ Klimasaker for EMD, se Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland og Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others, andre saker med en særlig side til miljø EMD har behandlet før er f.eks.: Öneriyıldız v. Turkey (2004) og Hamer v. Belgium (2007)

²¹⁹ EMD gir nasjonale myndigheter et visst rom for å utøve politisk skjønn om hvordan EMKs rettigheter best ivaretas og balanseres mot andre individuelle rettigheter eller kollektive samfunnsbehov nasjonalt. Nasjonale myndigheter kan nemlig gjøre begrensninger i en del av EMK-rettighetene, forutsatt at begrensningen har hjemmel i lov, ivaretar et legitimt formål og er forholdsmessig. Disse vurderingene er skjønsmessige.

²²⁰ ESA er et juridisk overvåkingsorgan, som fører tilsyn med at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd i de enkelte EØS-EFTA-land.

²²¹ Reasoned Opinion to Norway for failure to implement correctly Directive 2001/42 on strategic environmental assessment, Case No 69054, Event No 711694, Decision No 293/14/COL (16 July 2014) som førte til at Norge endret regelverket, slik at det ikke lenger var størrelsen på anlegg i akvakulturprosjekter som var avgjørende for hvorvidt det skulle foretas konsekvensutredninger, men hvorvidt tiltaket ville ha vesentlige virkninger på miljø. Se også Reasoned Opinion to Norway for failure to implement correctly Directive 2011/92 on environmental impact assessment, Case No 67073, Event No 711256, Decision No 295/14/COL (16 July 2014).

Det er forhold som taler for at den praktiske gjennomføring av reglene for konsekvensutredninger ikke alltid sikrer gode nok konsekvensutredninger, og det er behov for muligheter for mer inngående etterkontroll av etterlevelsen av krav til konsekvensutredninger, samt mer reelle muligheter for å klage. Det har derfor være på plass å opprette ordninger som sikrer at man får mer uavhengig og enhetlig vurdering og behandling av den enkelte konsekvensutredning.

Her vil både en nemd, miljøombud eller egen miljødomstol kunne være aktuelle alternativer. Videre kan det være grunn til å satse ikke bare på kontroll, men på en mer robust kompetanseutvikling rundt konsekvensutredninger. Dette kunne man for eksempel gjort gjennom et organ som har som mandat å utvikle veiledere, bygge kompetanse og være en veileder for ansvarlige myndigheter og utredere. Utvalget har derfor valgt å foreslå at det skal etableres et eget konsekvensutredningsråd etter modell fra Regelrådet for næringslivet. Formålet med rådet er at det skal kunne bidra til å styrke kontrollen og øke kompetansen på hva som er god praksis på konsekvensutredningsområdet. Videre foreslår utvalget at det etableres en egen konsekvensutredningsnemnd for kontroll med konsekvensutredningsprosessen. Målet med opprettelse av nemnda er å sørge for tidlig kontroll med konsekvensutredningsprosessen som kan sikre en helhetlig og langsiktig forvaltning av naturressursene. Et annet viktig formål med opprettelsen av nemnda er å gjøre klageprosessen tilgjengelig og kostnadsbesparende.

6.2.12 Manglende eller mangelfull utredning av klimavirkninger

I arbeidet med denne utredningen har vi vi særlig ønsket å se på hvordan klimakonsekvenser konsekvensutredes i dag og hvilket behov som finnes for å endre eller tydeliggjøre regelverket på dette området. Fra gjennomgangen av gjeldende rett kan vi slutte at det klart følger et krav til utredning av klimakonsekvenser av både Grunnloven og plan- og prosjektdirektivet. I de fleste lovene og forskriftene som stiller krav til konsekvensutredninger spesifiseres det at klima skal utredes. I utredningsinstruksen nevnes ikke miljø i dag og heller ikke klima.

Høyesteretts dom i klimasøksmålet slår også fast at plikten til å utrede klimakonsekvenser også gjelder forbrenningsutslipp, ikke bare utslipp direkte fra produksjon.²²² Dette omtales også som indirekte klimavirkninger. Likevel vurderes slike indirekte klimavirkninger i liten grad. Norges

²²² HR-2020-2472-P

institusjon for menneskerettigheter (NIM) har overfor olje- og energidepartementet påpekt at det følger et krav om vurdering av forbrenningsutslipp av både Grunnloven § 112 og prosjektdirektivet og at dette ikke synes å vurderes på utbyggingsstadiet for nye oljefelt (PUD-stadiet). I PUD-veilederen er ikke klima nevnt.²²³

I samtaler med miljøorganisasjonene har det kommet fram at organisasjonene mener at det er et generelt problem at klimavirkninger enten ikke vurderes eller vurderes mangelfullt. Det pekes på at dette kan ha sammenheng med at det ikke er tydelig nok hvordan dette vurderes på en god måte og hva en utredning om klimakonsekvenser av et tiltak bør inneholde.

Utvalget vil foreslå flere formuleringer i ny lov om konsekvensutredninger og endringer i utredningsinstruksen som er ment å tydeliggjøre plikten til å utrede både direkte og indirekte klimavirkninger som følge av et tiltak. I ny lov om konsekvensutredninger foreslår vi at i tilfeller der et tiltak kan føre til vesentlige virkninger i utlandet skal disse utredes og vektlegges i beslutningen. Dette vil særlig være aktuelt for virksomhet i Norge som skaper store forbrenningsutslipp i utlandet slik petroleumsvirksomheten gjør.

Av kapasitetshensyn har ikke utvalget hatt anledning til å foreslå endringer i PUD-veilederen, men dette ber vi oljedirektoratet om å vurdere for å følge opp de foreslåtte lovendringene og Høyesteretts dom i klimasøksmålet.

6.3 Konsekvensutredning i forkant av lov/strategiske beslutninger i praksis

6.3.1 Miljø nevnes ikke i utredningsinstruksen

Som vist til i punkt 3, ble den uttrykkelige henvisning til miljø fjernet fra den nye versjon av utredningsinstruksen som trådte i kraft i 2016. Dette er uheldig. Selv om konsekvenser av miljø fortsatt skal utredes på lik linje med andre områder, jf. instruksen 2-1, pkt. 4. som krever som et minimum at spørsmålet «Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?» blir besvart. Der tiltaket vil ha virkning på miljø og klima, skal disse også utredes i tråd med instruksens krav, men det er problematisk at et så viktig tema som

²²³ PUD-veilederen 2018

miljø og klima ikke blir nevnt. Dette kan i verste fall føre til at tiltakets virkning av miljø- og klima ikke blir belyst i en utredning. Ettersom Norge har forpliktet seg til forskjellige målsettinger, både vedrørende klima og miljø,²²⁴ er det oppsiktsvekkende at temaet ikke nevnes uttrykkelig i instruksene som skal hjelpe statens organer å sørge for et godt beslutningsgrunnlag i saker som vil ha stor betydning (lovgivning, budsjett, investeringer m.m.) Dette i motsetning til samfunnsøkonomiske analyser som uttrykkelig oppfordres foretatt der man forventer vesentlige nytte-kostnads virkninger av tiltaket.

Selv om miljø- og klimakonsekvensene skal konsekvensutredes på lik linje med andre konsekvenser som krever utredning etter utredningsinstruksene, er det videre oppsiktsvekkende at det ikke finnes noen oppdatert veileder som myndigheter skal bruke. Den gamle veilederen er ikke oppdatert, og brukes altså ikke i dag. Det kan da stilles spørsmål hvilke retningslinjer man bruker ved konsekvensutredning av miljø og klima her, og hvor gode utredningene kan bli i fravær av konkrete retningslinjer.

Selv om dette punktet ikke skal forfølges videre her, er det verdt å stille spørsmålet om Norge bryter med sine folkerettslige forpliktelser gjennom å ikke henvise til miljø- eller klima i utredningsinstruksene uttrykkelig, eller annen regulering som tar sikte på policy-forslag.

Et forslag til å avhjelpe dette hullet i reguleringen, er å uttrykkelig kreve miljø- og klimakonsekvenser utredet i utredningsinstruksene, samt oppdatere / gi ut ny veileder som er ment særskilt til å hjelpe i de komplekse og sammensatte vurderingene som skal foretas når man skal ta stilling til konsekvenser for miljø- og klima ved for eksempel lov vedtakelse- eller endring, budsjettvedtakelse, beslutninger om større investeringer ol. I forbindelse med denne endringen anbefaler utvalget at det utarbeides en ny, oppdatert miljøutredningsinstruks som kan bidra til å tydeliggjøre kravene til utredning av miljø- og klimakonsekvenser og gi veiledning om hvordan slike kompliserte og sammensatte vurderinger kan gjøres.

6.3.2 Vurdering av langsiktige virkninger

Krav til å utrede langsiktige virkninger av et tiltak på miljø- og klima kan utledes både av konsekvensutredningsforskriften § 21, og på et mer overordnet skala Grunnloven § 112 som henviser til etterslektens rett til et miljø som sikrer helsen.

²²⁴ F.eks. Parisavtalen (2015) og Biomangfoldkonvensjonen (1992) som Norge er part i

Nerbø²²⁵ har særlig påpekt at utredning av langsiktige virkninger, som hun definerer som virkninger som vil inntreffe 30 år frem i tid eller senere, i lovgivningsarbeid er mangelfull og lite systematisk. Dette kan oppleves noe paradoks ettersom lovgivning vil kunne ha både omfattende og langsiktige virkninger, men kan forklares blant annet gjennom de særlige utfordringene knyttet til det å forutse virkninger langt i fremtiden, samt fastsette de i passende målenheter og sammenhenger.

Å sette klare forventninger til å utrede langsiktige miljø- og klimakonsekvenser i lovgivningsarbeid og arbeid i sammenheng med andre større og strategiske beslutninger er nødvendig. Å inkorporere miljø- og klima uttrykkelig i utredningsforskriften, og dessuten utarbeide en god miljøveileder tilhørende denne som gjør oppgaven med å kartlegge og systematisere langsiktige miljø- og klimavirkninger er avgjørende.

Nerbø har påpekt at også for prosesser lengre ned i reguleringsnivåene, herunder forskrifter og vedtak, uteblir gjerne utredningen av langsiktige virkninger. Det er grunn til å tro at de samme utfordringene som for lovgivning, gjør seg gjeldende også her. Dette er problematisk på flere nivåer. Her kan særlig påpekes at borgernes rettigheter til miljøinformasjon kan vanskelig bli tilfredsstilt dersom langsiktige virkninger ikke belyses på noen nivåer. 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.

Å utarbeide gode metoder for saksbehandlere som skal vurdere om langsiktige konsekvenser foreligger og blir belyst tilstrekkelig i en konsekvensutredninger, vil kunne potensielt avhjelpe problemet noe. Selv om miljødirektoratets nyeste veileder nevner langsiktige virkninger av både miljø- og klima, gis det ingen gode metoder på hvordan man skal gå frem i en slik vurdering.

Utvalget foreslår i denne sammenheng endringer i utredningsinstruksen som fastsetter krav om utredning av langsiktige virkninger for miljø og klima. Utvalget foreslår også at en ny veileder tilknyttet utredningsinstruksen skal utarbeides. Den nærmere utformingen av veilederen har ikke utvalget vurdert, men her vil det være viktig å og gode og konkrete føringer for hvordan

²²⁵ Nerbø (2019) s. 87, 88

utredning av miljø og klima, herunder langsiktige konsekvenser av det foreslåtte tiltaket, skal foretas.

6.4 Oppsummering

Som utvalget har forsøkt å illustrere i dette kapittel, forblir mange viktige aspekter ved konsekvensutredninger og konsekvensutredningsprosesser utilfredsstillende gjennomført i dag. Delvis skyldes dette hull i regelverk eller mangel på tilgjengelige og gode veiledere, og delvis er selve etterlevelsen av eksisterende regelverk ikke tilfredsstillende.

Utvalgets manglende kapasitet og tid til disposisjon i sammenheng med utredningen, har gjort at det ikke har vært mulig å foreta en systematisk analyse av grunnene til de enkelte manglene i etterlevelse av regelverket, eller de øvrige utfordringene. Gjennom omfattende undersøkelser i litteratur, samt samtaler med en vid krets av personer med innsikt i temaet, har utvalget likevel kommet frem til noen hovedpoeng, hypoteser for grunnen bak eventuelle mangler, samt mulige bidrag til å avhjelpe problemene.

Utvalget har særlig hatt for øye å adressere utfordringene gjennom et helhetsperspektiv. I den sammenheng har utvalget sett at det er behov for tydeliggjøring av sentrale prinsipper – utvalget har foreslått å lovfeste disse i en egen lov om konsekvensutredninger. Særlig sentralt har stått prinsipper som utredning av samla belastning, utredning av langsiktige virkninger og føre-var prinsippet. Videre har utvalget merket at gode og brede vurderinger av klima ikke gjøres i tilstrekkelig grad.

Utvalget har sett at kontrollmulighetene med konsekvensutredningsprosessen er for dårlige til å kunne ivareta effektivitet og kvalitet av konsekvensutredninger og formålet bak disse. Reglene som finnes blir ikke håndhevet på en god nok måte, og manglende etterkontroll gjør at reglernes formål ikke ivaretas. Å avhjelpe dette problemet har stått sentralt for utvalget – det er foreslått å opprette en konsekvensutredningsnemd, samt å gi en særskilt klageadgang på utvalgte prosessledende beslutninger i konsekvensutredningsprosessen.

Utvalget har merket at altfor lite oppmerksomhet, både i regulering, men også litteratur, blir viet til utredning av konsekvenser for miljø og klima i sammenheng med lovgivning, regulering og andre større beslutninger. De eksisterende reglene her er vage og lite tilpasset de særlige

utfordringer som kan oppstå når man skal ta stilling til konsekvenser for miljø og klima. Dette er et kritisk tema ettersom slike beslutninger gjerne har stor påvirkning av miljø og klima – de bør derfor i større grad underlegges mer konkrete krav til utredning.

Mange av problemene utvalget har støttet på, berører diverse folkerettslige forpliktelser som Norge er bundet av. Det er derfor særlig viktig at man undersøker om reglene og etterlevelsen av dem er god nok.

6.5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Utvalget har foreslått flere tiltak som vil ha økonomiske implikasjoner. Strengere krav til kompetanse hos ansvarlig myndighet vil trolig kreve større del av forvaltningens ressurser, for å styrke den interne kompetansen. Samme gjelder for forslaget om ansvarlig myndighet skal sitte med ansvaret for at konsekvensutredning skal gjennomføres. Det vil være opp til ansvarlig myndighet å beslutte hvordan kravene til kompetanse skal gjennomføres, og implementeres i deres virksomhet. Forskjellige kommuner vil for eksempel ha forskjellige utgangspunkter, forutsetning og behov i en slik omstillingsprosess, og bør kunne gjøre dette på den måten som er mest effektiv og hensiktsmessig for dere.

En konsekvensutredningsnemnd,²²⁶ samt et Konsekvensutredningsråd vil også kreve økonomiske bevilgninger. Konsekvensutredningsrådet, som utvalget har foreslått, er inspirert av Regelrådet for næringslivet, og er tiltenkt å ha lignende funksjon for konsekvensutredninger for miljø og klima. Rådet er tenkt å jobbe med kompetansebygging, utarbeidelse av best-practice, samt vurderinger av om forslag til lover, forskrifter og regulering på vedtaksnivå har utredet miljø og klima tilstrekkelig, muligens gjennom et trafikklyssystem som Regelrådet for næringslivet opererer med. Å illustrere gode eksempler av utredninger, påpeke utfordringer og eventuelt gi forslag til forbedringer, vil trolig bidra til å effektivisere konsekvensutredningssystemet som en helhet i lengden.

²²⁶ For bakgrunnen bak opprettelse av en nemnd, se kapittel 6.2.11, samt merknad til § 18 i utvalgets lovforslag i kapittel 8.2

Det er utvilsomt at utvalgets forslag vil kreve ressursen å gjennomføre og implementere. Det er imidlertid rimelig å anta at investering i ivaretagelse av miljø og klima, vil i fremtiden føre til lavere utgifter dersom endringene får den tilsiktede virkningen.²²⁷

Utvalgets forslag er ment å føre til at hensynet til miljø og klima spiller en mer sentral rolle i myndighetenes beslutninger. Særlig fokuset på samla belastning og føre-var-prinsippet vil gjøre at miljø og klima vil sees i et mer helhetlig perspektiv, og det er dermed rimelig å anta at endringsforslagene vil ha positive konsekvenser for miljø og klima. Dette gjelder både for tiltak og beslutninger på prosjektnivå, men også det høyere reguleringsnivået, som lovgivning. Utvalgets forslag om at utgangspunktet er at utredning *skal* foretas, en speilvending av systemet man har i dag, er ment å føre til et skifte i perspektivet til både tiltakshavere, ansvarlige myndigheter og allmennheten. Det er rimelig å anta at et slikt utgangspunkt, sammen med økt kompetanse og kunnskap og større vektlegging av usikkerhet, vil føre til at miljø og klima vil få et mer sentralt rolle i de reelle beslutningsprosessene. Også kravet om at miljø og klima skal utredes særskilt, først separat fra samfunnshensyn, er ment å bidra til dette.

²²⁷ Verdensbankens rapport *The Economic Case for Nature*, (2021) viser at investeringer i bevaring av natur vil lønne seg fordi verdensøkonomien er fullstendig avhengig av naturen og økosystemer. Tilsvarende kommer frem av studien *Economics of Ecosystems and Biodiversity* (2011) om de økonomiske fordelene av biologisk mangfold, samt *Stern Review: The Economics of Climate Change*(2006) om kostnadene av klimavirkninger

7 Forslag

7.1 Valg av reguleringsmåte og virkemidler

Vi har valgt å foreslå konkrete endring i eksisterende regulering, og vi i tillegg valgt å foreslå en ny lov som skal tydeliggjøre overordnede prinsipper.

7.2 Forslag til endringer i utredningsinstruksen

Nytt punkt 1-5 tredje ledd:

1-5 Ansvar for instruksen

Klima- og miljødepartementet har ansvaret for å gi utfyllende bestemmelser og veiledning om bestemmelsene i utredningsinstruksen som gjelder for arbeidet med å utrede miljø- og klimakonsekvenser.

Nytt punkt 2-3 fjerde og femte ledd:

2-2 Omfang og grundighet

Utredningen skal identifisere, kartlegge og vurdere tiltakets konsekvenser for miljø og klima, med mindre det klart at tiltaket ikke vil ha vesentlige virkninger. Utredningene skal ta utgangspunkt i Norges folkerettslige forpliktelser, lovfestede forpliktelser om

konsekvensutredning, aktuelle klima- og miljøvernpolitiske målsetninger, og borgernes rett til kunnskap om virkningene av planlagte inngrep i naturen etter Grunnloven § 112.

Utredningen skal identifisere, kartlegge og vurdere tiltakets positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger. Samlede virkninger av tiltaket sett i lys av allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente tiltak skal identifiseres, kartlegges og vurderes. Virkninger over landegrensene skal også identifiseres, kartlegges og vurderes.

Nytt punkt 4-4 skal lyde:

4-4 Konsekvensutredningsrådet

Når forslag til lov og forskrift som er relevant for miljø- og klimahensyn legges ut på høring, jf. punkt 3-3, skal Konsekvensutredningsrådet informeres om høringen.

Forvaltningsorganet som er ansvarlig for konsekvensutredningen skal uten ugrunnet opphold gjøre Konsekvensutredningsrådets uttalelse offentlig tilgjengelig.

Gjeldende punkt 4-4 blir punkt 4-5 og påfølgende punkter forskyves tilsvarende.

7.3 Forslag til ny lov om konsekvensutredninger for miljø og klima (miljø- og klimakonsekvensutredningsloven)

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1 Formål

Formålet med denne loven er å sikre at miljø- og klimahensyn blir belyst, ivaretatt og tillagt vekt i beslutningsgrunnlaget til myndighetene.

Målet med konsekvensutredningene er å sikre en helhetlig og langsiktig forvaltning av naturressursene der naturens produksjonsevne og mangfold bevares. Målet med konsekvensutredningen er også at hensynet til framtidige generasjoners evne til å møte sine behov og naturens egenverdi skal tillegges stor vekt i utredningen.

§ 2 Virkeområde

Loven gjelder for alle konsekvensutredningsprosesser og konsekvensutredninger som pålegges gjennomført i lov eller av offentlige myndigheter.

Med tiltak i denne lov menes blant annet lovgivning, planer, budsjetter, prosjekter og andre beslutninger.

§ 3 Stedlig virkeområde

Loven gjelder konsekvensutredning av tiltak på norsk landterritorium, herunder innsjøer og vassdrag, i Norges territorialfarvann, for Svalbard og Jan Mayen, på kontinentalsokkelen og i jurisdiksjonsområder opprettet i medhold av lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone (økonomiske soneloven).

§ 4 Forholdet til annen lovgivning

Bestemmelsene etter denne loven er ikke til hinder for at det stilles skjerpede eller supplerende krav til konsekvensutredning i andre lover og forskrifter.

Kapittel 2 Overordnede prinsipper

§ 5 Føre-var-prinsippet

Konsekvensutredningen skal belyse usikkerheter og mangel på kunnskap ved et tiltaks virkninger på miljø og klima. Mangel på kunnskap og usikkerhet skal ikke brukes som begrunnelse for å unnlate å foreta en konsekvensutredning.

Dersom konsekvensutredningen avdekker usikkerhet og mangel på kunnskap om virkningene av et tiltak, skal dette være et styrende hensyn til fordel for miljø og klima i den videre beslutningsprosessen. Det skal særskilt begrunnes dersom det tross usikkerheten og mangelen på kunnskap åpnes for et tiltak som kan ha skadevirkninger for klima- og miljø.

Foreligger det en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på miljø eller klima som følge av et tiltak, skal ikke mangel på kunnskap eller usikkerhet brukes som begrunnelse for å tillate tiltaket.

§ 6 Samla belastning

Konsekvensutredningen skal ta i betraktning den samla belastningen på klima og miljø sett i lys av allerede gjennomførte, vedtatte og planlagte tiltak.

Beskrivelsen av samla belastning skal omfatte positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger. Dersom det er antatt at tiltaket vil ha virkninger utenfor det direkte berørte området, skal virkningene utredes, med mindre det er

klart at det ikke er tale om vesentlige virkninger. Der tiltaket kan føre til vesentlige virkninger i utlandet skal disse utredes og vektlegges i beslutningen.

Tiltak med virkning for miljø og klima skal vurderes i lys av relevante miljø- og klimapolitiske målsettinger. Tiltak med virkninger for klima skal også vurderes i lys av Norges internasjonale klimaforpliktelser.

§ 7 Null-alternativet

Konsekvensutredningen skal inneholde en beskrivelse av miljøet slik det er før virksomheten blir igangsatt og forventet utvikling dersom tiltaket ikke vil bli igangsatt.

§ 8 Utredning av alternativer

For å unngå eller begrense skader på miljø og klima skal konsekvensutredningen kartlegge og vurdere ulike alternativer til det foreslåtte tiltaket. Slike alternativer kan for eksempel være andre driftsmetoder, teknikker eller lokalisering.

§ 9 Kunnskapsgrunnlaget

Kunnskapsgrunnlaget for konsekvensutredningen skal basere seg både på oppdatert vitenskapelig kunnskap om miljø og klima og på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder samisk bruk.

§ 10 Kostnader ved konsekvensutredningen

Tiltakshaver skal dekke kostnadene til konsekvensutredningen.

Kapittel 3 Konsekvensutredningsprosessen

§ 11 Ansvar for konsekvensutredningen

Ansvarlig myndighet skal sørge for at det gjennomføres konsekvensutredning. Konsekvensutredningen kan enten gjennomføres av den ansvarlig myndighet selv, eller den kan bli utført av tiltakshaver eller andre, på oppdrag fra den ansvarlige myndighet. Dersom den private part selv gjennomfører utredningen, skal offentlige myndigheter kvalitetssikre denne.

§ 12 Kompetansekrav

For å sikre kvaliteten og helheten i konsekvensutredningen skal ansvarlig myndighet sørge for at konsekvensutredningen utføres av personer med relevant og tilstrekkelig faglig kompetanse.

Ansvarlig myndighet skal sikre at den har tilstrekkelig kompetanse til å vurdere om det skal foretas en konsekvensutredning, hva konsekvensutredningen skal inneholde og om konsekvensutredningen oppfyller kravene til kvalitet og innhold.

§ 13 Avgjørelsen om det skal gjennomføres en konsekvensutredning

Et tiltak skal alltid konsekvensutredes med mindre det er klart at tiltaket ikke vil ha vesentlige negative virkninger for miljø og klima.

Klimagassutslipp og andre grenseoverskridende virkninger som følge av tiltaket, skal tillegges vekt i vurderingen av om skal foretas konsekvensutredning.

Avgjørelsen om at konsekvensutredning skal eller ikke skal foretas-kan påklages av en part, konsekvensutredningsrådet eller andre med rettslig klageinteresse.

§ 14 Vurderingen av konsekvensutredningen og behovet for tilleggsutredning

Ansvarlig myndigheters avgjørelse om hvorvidt konsekvensutredningen tilfredsstiller kravene i denne lov, forskrift for konsekvensutredninger og sektorspesifikke krav kan påklages av en part, konsekvensutredningsrådet eller andre med rettslig klageinteresse.

§ 15 Tidspunktet for utredning

Konsekvensutredningen skal gjennomføres så tidlig som mulig for å muliggjøre en helhetlig og langsiktig forvaltning av naturressursene.

§ 16 Høring og allmennhetens deltakelse

Ansvarlig myndighet skal gi berørte myndigheter, interesserorganisasjoner, Konsekvensutredningsrådet og allmennheten nødvendig informasjon og mulighet til å komme med innspill i konsekvensutredningsprosessen. Dette skal gjøres på stadier i utredningsprosessen og med tidsrammer som sikrer reell mulighet til å påvirke beslutningene.

Kapittel 4 Myndighet og kontroll etter loven

§ 17 Konsekvensutredningsrådet

Konsekvensutredningsrådet er et uavhengig forvaltningsorgan underlagt Klima- og miljødepartementet.

Konsekvensutredningsrådet skal bidra til å bygge opp kompetanse rundt konsekvensutredninger og konsekvensutredningsprosesser, og bidra til å øke kvaliteten av og kontrollen med konsekvensutredninger.

Når forslag til konsekvensutredningsprogram og konsekvensutredninger legges ut på høring, skal Konsekvensutredningsrådet informeres om høringen. Ansvarlig forvaltningsorgan skal uten ugrunnet opphold gjøre Konsekvensutredningsrådets uttalelse offentlig tilgjengelig.

Departementet kan gi utfyllende bestemmelser om Konsekvensutredningsrådet i forskrift.

§ 18 Konsekvensutredningsnemda

Konsekvensutredningsnemda er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementene. Kongen eller departementet kan ikke instruere nemda om nemdas faglige virksomhet.

Nemnda skal håndheve bestemmelsene etter denne lov og andre lover og forskrifter som gjelder konsekvensutredninger.

Nemnda behandler de klagene som bringes inn for den. En part, Konsekvensutredningsrådet eller andre med rettslig klageinteresse kan bringe en sak inn for nemnda.

Departementet kan gi forskrifter om nemndas organisering, oppgaver og saksbehandling.

§ 19 Konsekvenser av manglende eller mangelfull konsekvensutredning

Et vedtak om tiltak som mangler konsekvensutredning etter reglene i denne lov med forskrifter, er ugyldig. Et vedtak om tiltak som er mangelfullt konsekvensutredet etter reglene i denne lov med forskrifter, er ugyldig, med mindre konsekvensutredningens feil er helt bagatellmessig eller sterke samfunnsmessige hensyn gjør seg gjeldende.

Kapittel 5 Avsluttende bestemmelser

§ 20 Forskrift og instruks om konsekvensutredning

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om konsekvensutredning i forskrift, instruks og sektorlovgivning for å sikre gjennomføringen av formålet etter denne lov.

§ 21 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer

7.4 Endringer i plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften

Utvalget foreslår en rekke endringer i eksisterende reguleringer for konsekvensutredninger av planer og tiltak.

7.4.1 Plan- og bygningsloven

§ 4-2 Planbeskrivelse og konsekvensutredning skal lyde:

Alle forslag til planer etter loven skal ved offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området.

For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan *få virkninger* for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn. *Det skal utarbeides en egen konsekvensutredning for miljø og klima, med mindre det er klart at tiltaket ikke vil ha vesentlige virkninger.*

Kongen kan gi forskrift om planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredninger, herunder om behandling av planer med grenseoverskridende virkninger.

Tilsvarende endring gjøres i lovens §§ 8-3, 11-13 og 12-19, 14-1 og i konsekvensutredningsforskriften § 8.

7.4.2 Forskrift om konsekvensutredninger

Overskriften til § 8 endres til:

Planer og tiltak skal konsekvensutredes *med mindre det er klart at planen eller tiltaket ikke kan ha vesentlige virkninger*

I § 8 første ledd gjøres følgende endringer:

Følgende planer og tiltak skal *konsekvensutredes etter § 10 med mindre det er klart at planen eller tiltaket ikke kan ha vesentlige negative virkninger, men ikke ha planprogram eller melding:*

- a. reguleringsplaner for tiltak i vedlegg II. Unntatt fra dette er reguleringsplaner der konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen
- b. tiltak i vedlegg II som behandles etter en annen lov enn plan- og bygningsloven.

Tilsvarende endring om å endre terskelen for virkningen og stryke «vesentlig» gjøres også i §§ 8, 9, 10, 11, 12, 21, 26, 29, 34, 35 og tilhørende vedlegg

I § 24 gjøres følgende endringer:

Data som er samlet inn i arbeidet med konsekvensutredningen skal systematiseres i samsvar med standarder når slike *foreligger*. *Forslagsstiller plikter å gjøre de systematiserte dataene tilgjengelige for offentlige myndigheter, slik at dataene kan legges inn i offentlige databaser. Der det er lagt til rette for dette, plikter forslagsstilleren selv legge inn de innsamlede dataene i offentlige databaser. Dette må gjøres i forkant av vedtaket ansvarlig myndighet treffer.*

8 Merknader til de enkelte paragrafene

8.1 Endringer i utredningsinstruksen

Til 1-5 Ansvar for instruksen

Endringen er ment å gi klima- og miljødepartementet kompetanse til å fastsette instruks om utredning av miljø- og klimakonsekvenser. Etersom både Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, og Utenriksdepartementet har ansvar for sine respektive felt, anser utvalget at miljø- og klimahensyn er så viktige at ansvarlig myndighet på området bør være involvert i et større omfang og ha kompetanse til å gi veiledning og instruks.

Til punkt 2-2 Omfang og grundighet:

Endringen er foreslått for å tydeliggjøre plikten til å utrede miljø- og klimakonsekvenser på det høyere reguleringsnivået. Endringene er ment å sikre etterlevelsen av Norges EØS-rettslige og andre internasjonale forpliktelser.

Med “identifisere, kartlegge og vurdere”, jf. *tredje og femte ledd*, ønsker utvalget å sikre en helhetlig og systematisk prosess der hvert enkelt prosjekt undergår en konkret vurdering, og utredningen tilpasses tiltakets omfang, karakter og relevans. “Identifisere”, jf. *tredje og femte ledd*, benyttes istedenfor “belyses” for å tydeliggjøre at utredningen skal inneholde konkret informasjon om de relevante forhold.

Utvalget vurderte å benytte ordet “analysere”, men anser at dette inngår i “vurdere”.

Utvalget har sett det hensiktsmessig å gjøre det til et utgangspunkt at miljø- og klimakonsekvenser skal utredes. Unntak fra dette gjøres bare der det er “klart” at tiltaket ikke vil ha “vesentlige virkninger”, jf. *tredje ledd*. “Klart” skal forstås som et strengt beviskrav der

bevisbyrden ligger på myndighetene til å sannsynliggjøre at tiltaket ikke vil ha vesentlige virkninger. Vurderingen av om et tiltak klart ikke har vesentlige virkninger skal også ta utgangspunkt oppdatert vitenskapelig kunnskap og aktuelle klima- og miljøvernpolitiske målsetninger.

Til nytt punkt 4-4:

Tilsvarende at Regelrådet skal blir orientert om utredningen særskilt og gis anledning til å uttale seg, har utvalget foreslått at Konsekvensutredningsrådet skal bli informert om høringen dersom forslag til lov og forskrift, herunder endringer i disse, er relevant for miljø- og klimahensyn. Rådet foreslås opprettet i den nye loven om konsekvensutredninger, se punkt 7.3. Terskelen skal være lav for å informere Konsekvensutredningsrådet for å sikre effektiv kvalitetssikring av utredningens vurderinger av miljø- og klima. I motsetning til bestemmelsen om Regelrådet i 3-4, stilles det ikke krav til at forslaget må være “særlig” relevant.

8.2 Ny lov om konsekvensutredninger for miljø og klima

Til § 1 Formål:

Det fremgår av bestemmelsen at loven er ment å tydeliggjøre forpliktelsene som er fastlagt i Grunnloven §112, både materielle og prosessuelle. Loven skal bidra til å styrke etterlevelsen av Norges internasjonale forpliktelser, herunder plan- og prosjektdirektivene, EMK, Paris-avtalen, Århuskonvensjonen.

Hensynet til framtidige generasjoner evne til å møte sine behov og naturens egenverdi skal tillegges stor vekt i utredningen. Dette innebærer at langsiktige virkninger av tiltak må utredes for å sikre etterslektens rett til et levelig miljø. Tiltak som har langsiktige konsekvenser, kan gi opphav til framtidige rettighetskollisjoner ved at bruken av ikke-fornybare ressurser eller irreversible naturinngrep legger bånd på framtidige generasjoner ressursbruk. Det er derfor viktig at hensynet til framtidige generasjoner belyses og vektlegges i utredningene. Loven skal omfatte statlig virksomhet på overordnet nivå slik som lovgivning, budsjett og større investeringer, se utredningsinstruksen. Loven skal også omfatte planer og tiltak på lavere reguleringsnivåer som utbyggingsprosjekter, utslippstillatelser, reguleringsplaner og arealplaner.

Med «miljø» menes de fysiske omgivelsene eller forhold som mennesker, dyr, planter og andre organismer lever i, det som også omtales som naturmiljøet. Loven bruker ikke ordet natur, men dette anses å være dekket av ordet miljø. «Miljø» omfatter også biologisk mangfold.

Til § 2 Virkeområde:

Bestemmelsen fastsetter at loven er ment å omfatte alle tiltak der konsekvensutredning er relevant. Prinsippene i loven er ment å være styrende for hele prosessen, herunder i vurderingen om en konsekvensutredning skal gjennomføres, konsekvensutredningsprosessen for øvrig, innholdet i konsekvensutredningen, vurderingen av om konsekvensutredningen er i tråd med krav i regulering, og den endelige beslutningen.

Til § 3 Stedlig virkeområde:

Til § 4 Forholdet til annen lovgivning:

Bestemmelsen fastsetter at loven angir minstekrav i konsekvensutredningsprosesser. Loven gjennomfører Plandirektivet og Prosjektdirektivet.

Til § 5 Føre-var-prinsippet:

Formålet med å «belyse mangel på kunnskap og usikkerheter», jf. *første ledd første punktum*, er å sikre at utredningen gir ansvarlig myndighet et helhetlig bilde av kunnskapsgrunnlaget. Det har verdi å synliggjøre usikkerheter og kunnskapshull for å kunne vektlegge disse i vurderingen.

Føre-var-prinsippet er et sentralt prinsipp i miljøforvaltningen. Det er blant annet allerede lovfestet i naturmangfoldloven § 9 og følger implisitt av blant annet Grunnloven § 112. Prinsippet må forstås som et krav til å bygge inn en sikkerhetsmargin i favør av miljø- og klimahensyn. Det er videre en bevisbyrderregel som krever at den som ønsker å gjennomføre et tiltak skal dokumentere at tiltaket ikke vil ha vesentlige virkninger.

Med “styrende hensyn”, jf. *andre ledd første punktum*, menes her at eventuell usikkerhet og mangel på kunnskap skal stå helt sentralt i beslutningstakingen, og spille til fordel for miljø- og klimahensyn. Der forskjellige miljø- og klimahensyn trekker i forskjellige retninger, må disse undergis en avveiningsvurdering.

Med “risiko”, jf. *tredje ledd*, menes at det må foreligge mer enn en helt fjerntliggende mulighet for alvorlig eller irreversibel skade.

Til § 6 Samla belastning:

Formålet med bestemmelsen er å sikre en helhetlig forvaltning av miljø og klima der hvert tiltak vurderes i sammenheng med andre tiltak både i det geografiske området tiltaket gjennomføres

i, men også utover dette området. Det kan for eksempel være tilfeller der det er flere tiltak som samlet er ventet å ha påvirkning på bestandsmål på nasjonal og internasjonalt nivå så langt det er relevant. Et tiltak må også ses i sammenheng med andre arealinngrep på et mer overordnet nivå og vedtatte mål for bevaring av særskilte naturtyper.

Kravet til vurdering av «samla belastning» gjelder også for myndighetenes vurdering av om det kreves en konsekvensutredning av tiltaket.

Det kreves ikke at alle tenkelige sammenhenger skal utredes – utredningen skal som ellers tilpasses tiltakets omfang, karakter og relevans. Der risikoen for alvorlig skade er høy, vil dette øke kravet til utredning.

Til § 7 Null-alternativet:

Formålet med bestemmelsen er å sørge for at ansvarlige myndigheter, samt høringsinstanser og allmennheten har et reelt grunnlag for å sammenligne tiltakets virkninger på miljø- og klima og den utviklingen av miljø- og klima som er forventet dersom tiltaket ikke gjennomføres.

Til § 8 Utredning av alternativer:

Alternativer til tiltaket som kartlegges og vurderes skal være reelle og vurderes på et objektivt grunnlag. Det skal begrunnes hvorfor alternativene ikke brukes til fordel for den valgte driftsmetode, teknikk, lokalisering mv.

Til § 9 Kunnskapsgrunnlaget:

Konsekvensene av et foreslått tiltak vil måtte vurderes opp mot miljøet og klimaets tålegrenser. Grunnloven § 112 slår fast en alminnelig målsetning om et rent miljø. En grense for hva slags tiltak som kan tillates går ved naturens tålegrense. Hvor disse tålegrensene går er et naturvitenskapelig spørsmål. Naturvitenskapelig kunnskap skal derfor legges til grunn for konsekvensutredningsprosessen.

Videre er bestemmelsen ment å ivareta statens forpliktelser etter SP artikkel 27 om å beskytte urfolks rett til kulturutøvelse. Urfolk er særlig avhengige av en viss miljøkvalitet for å kunne ivareta sin kultur og flere aspekter ved kulturutøvelsen er uløselig knyttet til naturen. Dette gjør at urfolk også har viktig kunnskap som kan bidra til en bærekraftig og langsiktig forvaltning av naturressursene. For å kunne få innsikt i og benytte denne kunnskapen, forutsettes det at Sametinget og samiske interesser involveres i prosessene gjennom konsultasjoner der dette er relevant.

Til § 10 Kostnader ved konsekvensutredningen:

Det er den som fremmer søknad eller forslag om tiltaket, som skal dekke kostnadene ved konsekvensutredningen. Utgangspunktet er ment som en forlengelse av forurenser-betaler-prinsippet.

Til § 11 Ansvar for konsekvensutredningen

Formålet med bestemmelsen er å sørge for en så uavhengig, nøytral og objektiv utredning som mulig. Det er ansvarlig myndighet som skal sørge for at konsekvensutredningen gjennomføres, enten av ansvarlig myndighet selv, tiltakshaver eller en tredjepart. Hvem som er ansvarlig myndighet reguleres ikke av denne loven, men følger av annen lov og forskrift. Prinsippet om at tiltakshaver dekker kostnadene for utredningen gjelder uavhengig av hvem som utfører utredningen.

Utredningen skal være objektiv og ikke påvirkes utilbørlig av tiltakshavers egne interesser.

Til §12 Kompetansekrav:

Formålet med bestemmelsen er å sikre at både utreder og ansvarlig myndighet besitter den nødvendige kompetansen som trengs for å sikre en kvalitativ og helhetlig konsekvensutredningsprosess. Bestemmelsen er ment å gjennomføre artikkel 5 nr. 3 i Prosjektdirektivet.

Til § 13 Avgjørelsen om det skal gjennomføres en konsekvensutredning:

Utvalget har sett det hensiktsmessig å gjøre det til et utgangspunkt at miljø- og klimakonsekvenser skal utredes. Unntak fra dette gjøres bare der det er “klart” at tiltaket ikke vil ha “vesentlige virkninger”, jf. *første ledd*. “Klart” skal forstås som et strengt beviskrav der bevisbyrden for å sannsynliggjøre at tiltaket ikke vil ha vesentlige virkninger ligger på myndighetene. Vurderingen av om et tiltak klart ikke har vesentlige virkninger skal også ta utgangspunkt oppdatert vitenskapelig kunnskap og aktuelle klima- og miljøvernpolitiske målsetninger.

I bestemmelsen er det tatt inn et krav om at grenseoverskridende virkninger skal gis vekt i avgjørelsen av om et tiltak skal konsekvensutredes eller ikke. Dette er tatt inn særlig for å dekke tiltak der virkningene i Norge kan bli vurdert som ikke vesentlige, men der tiltaket kan medføre betydelige virkninger i utlandet. Dette kan særlig få relevans i spørsmål om utbygginger i petroleumssektoren. Høyesterett har lagt til grunn i avgjørelsen HR-2020-2472-P at utslipp fra norsk petroleumproduksjon i utlandet er et relevant spørsmål som må utredes. NIM har i en

uttalelse til olje- og energidepartementet konkludert med at enhver ny tillatelse til oljeutvinning kan være i strid med 1,5 graders-målet og at manglende konsekvensutredning av slike tiltak er et brudd på Grunnloven § 112. Dette viser at det særlig vil være relevant å gjøre vurderinger av klimavirkninger på et tidlig tidspunkt.

Utvalget har vurdert å gjøre beslutningen om hvorvidt en konsekvensutredning skal gjennomføres til et enkeltvedtak. Det er et behov å gjøre muligheten for involvering av parter og andre i konsekvensutredningsprosessen mer reell. Utvalget har istedenfor søkt behovet oppfylt gjennom en særskilt klageadgang for parter, andre med rettslig klageinteresse og konsekvensutredningsrådet. Dette vil bidra til å sikre at feil og ufullstendigheter kan rettes på et tidligere tidspunkt i prosessen, og dermed både være ressursbesparende og sørge for at miljø- og klimahensyn ivaretas på en reell måte.

Til § 14 Vurderingen av konsekvensutredningen og behovet for tilleggsutredning:

Dette har fram til nå vært en prosessledende avgjørelse som ikke kunne påklages. Dette har utvalget søkt å endre gjennom denne bestemmelsen. Utvalget har vurdert å gjøre beslutningen om konsekvensutredningen tilfredsstillende kravene i lovene og ellers til et enkeltvedtak. Det er et behov å gjøre muligheten for involvering av parter og andre i konsekvensutredningsprosessen mer reell. Utvalget har istedenfor søkt behovet oppfylt gjennom en særskilt klageadgang for parter, andre med rettslig klageinteresse og konsekvensutredningsrådet. Dette vil bidra til å sikre at kvaliteten på konsekvensutredningene blir bedre, og at feil og mangelfulle utredninger kan rettes på et tidligere tidspunkt i prosessen, og dermed være både ressursbesparende og sørge for at miljø- og klimahensyn ivaretas på en reell måte.

Denne endringen kan gi grunn til å vurdere følgeendringer i andre relevante lover og forskrifter.

Til § 15 Tidspunktet for utredning:

Bestemmelsen skal sørge for at formålet med konsekvensutredninger, som er å fungere som et beslutningsverktøy ved å informere om mulige konsekvenser av foreslått tiltak, skal realiseres. For at formålet skal oppnås, er det viktig at utredningen med den nødvendige informasjonen fremskaffes på et tidspunkt som gjør at den får reell betydning for beslutningen. Bestemmelsen skal også fremme en forutsigbar prosess for tiltakshaver og ansvarlig myndighet. Der prosessen legger opp til konsekvensutredninger i ulike faser må utredningenes innhold

tilpasses tiltakets omfang, karakter og relevans. Tiltak som medfører risiko for alvorlig og irreversibel skade, stiller strengere krav til utredninger tidlig i prosessen.

Til § 16 Høring og allmennhetens deltakelse:

Konsekvensutredningsprosessen skal fremme allmennhetens mulighet til å delta i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet og klima. Berørte myndigheter, parter, interesseorganisasjoner, Konsekvensutredningsrådet og allmennheten skal gis anledning til å gi innspill i tråd med reglene i sektorlovgivningen. Det er viktig at høringsfristen er tilstrekkelig lang for å ivareta muligheten høringsinstansene har til å gi gode innspill og sette seg inn i saken. Bestemmelsen er ment å sikre overholdelsen av Norges forpliktelser etter Århuskonvensjonen. Høringene må skje på et stadium der innspillene kan få betydning for beslutningen og beslutningsgrunnlaget.

Til § 17 Konsekvensutredningsrådet:

Utvalget foreslår å opprette et konsekvensutredningsråd. Rådet har en fri og uavhengig stilling, og departementet har ingen instruksjonsrett i faglige spørsmål. Rådet har mandat til å gjennomgå og uttale seg om konkrete konsekvensutredninger. Rådet skal bidra til å fremme gode konsekvensutredninger og konsekvensutredningsprosesser for tiltak, utredninger av lovverk og større beslutninger mv. Formålet med etableringen av Konsekvensutredningsrådet er å sikre større grad av kontroll med konsekvensutredningsprosessen og å bidra til å øke kvaliteten på konsekvensutredningene gjennom å bygge opp kompetanse rundt konsekvensutredninger og konsekvensutredningsprosessen. Rådet er etablert etter inspirasjon fra Regelrådet for næringslivet.

Konsekvensutredningsrådet skal:

Gi rådgivende skriftlige uttalelser ved høring av forslag til konsekvensutredningsprogram og konsekvensutredninger, utredninger av nye eller endrede lover og forskrifter som påvirker miljø og klima, samt gjennomføringen EØS-rettslige forpliktelser på konsekvensutredningsområdet.

Følge den faglige utvikling og praksis på konsekvensutredningsområdet.

Gi generell veiledning som skal fremme kvalitativt gode utredninger og utredningsprosesser.

Til § 18 Konsekvensutredningsnemda:

Bestemmelsen oppretter en nemnd for kontroll med konsekvensutredningsprosessen. Konsekvensutredningsnemda kan treffe vedtak eller gi uttalelse om at det foreligger brudd på

de lovene nemnda er sett til å håndheve. Formålet med nemnda er å sikre en effektiv kontroll og håndheving av lovens formål om å sikre at miljø- og klimahensyn blir belyst, ivaretatt og tillagt vekt i beslutningsgrunnlaget til myndighetene. Målet med opprettelse av nemnda er å sørge for tidlig kontroll med konsekvensutredningsprosessen som kan sikre en helhetlig og langsiktig forvaltning av naturressursene. Et annet viktig formål med opprettelsen av nemnda er å gjøre klageprosessen tilgjengelig og kostnadsbesparende. Dette vil bidra til å sikre at Norge oppfyller sine forpliktelser etter Århuskonvensjonen om at borgerne har rett til å få overprøvd beslutninger som har virkning for miljøet av et kompetent overprøvingsorgan uten at dette er uoverkommelig dyrt.

Klager kan bringes inn til nemnda etter at den er ferdigbehandlet av ansvarlig klagemyndighet. Nemnda sine vedtak er endelige og kan ikke overprøves gjennom forvaltningsklage. Vedtakene kan bringes inn for domstolene til full prøving.

Til § 19 Konsekvenser av manglende eller mangelfull konsekvensutredning:

Formålet med endringen er å tydeliggjøre utredningsprosessens betydning for forvaltningsvedtak og andre beslutninger. Regelen skal bidra til at saksbehandlingsfeil i større grad tillegges virkning. Dette må ses som en lovfesting av en særskilt ugyldighetsregel på konsekvensutredningsområdet. Bakgrunnen for dette er utredningens betydning for store veivalg i samfunnet og for ivaretagelsen av basale behov som retten til et sunt miljø og klima. Der feil i en konsekvensutredning anses for å være av helt minimal betydning, skal ikke feilen føre til ugyldighet av vedtaket. Det må foretas en konkret vurdering av feilens betydning, sett i sammenheng med tiltakets eventuelle virkninger på miljø og klima. Også i vurderingen av om sterke samfunnsmessige hensyn skal føre til et unntak fra utgangspunktet om ugyldighet ved feil, skal feilens betydning ses i sammenheng med tiltakets eventuelle virkninger på miljø og klima. Terskelen for sterke samfunnsmessige hensyn er høy. Strategiske og tidskriske politiske prioriteringer av hensyn til liv og helse kan være et eksempel på hensyn som kan lede til at saksbehandlingsfeilen likevel ikke fører til ugyldighet.

Til § 20 Forskrift og instruks om konsekvensutredning:

Mange av bestemmelsene i denne lov vil kreve endringer i annen regulering for å harmonisere lovverket.

8.3 Endringer i plan- og bygningsloven

Til § 4-2 Planbeskrivelse og konsekvensutredning:

Utvalget har sett det hensiktsmessig å gjøre det til et utgangspunkt at miljø- og klimakonsekvenser skal utredes. Unntak fra dette gjøres bare der det er “klart” at tiltaket ikke vil ha “vesentlige virkninger”, jf. *andre ledd andre punktum*. “Klart” skal forstås som et strengt beviskrav der bevisbyrden ligger på myndighetene til å sannsynliggjøre at tiltaket ikke vil ha vesentlige virkninger. Vurderingen av om et tiltak klart ikke har vesentlige virkninger skal også ta utgangspunkt oppdatert vitenskapelig kunnskap og aktuelle klima- og miljøvernpolitiske målsetninger.

Til § 8-3, § 11-13, § 12-9, 14-1:

Se merknad til §4-2

8.4 Endringer i forskrift om konsekvensutredninger

Til § 8:

Utvalget har sett det hensiktsmessig å gjøre det til et utgangspunkt at miljø- og klimakonsekvenser skal utredes. Unntak fra dette gjøres bare der det er “klart” at tiltaket ikke vil ha “vesentlige virkninger”, jf. *første ledd*. “Klart” skal forstås som et strengt beviskrav der bevisbyrden for å sannsynliggjøre at tiltaket ikke vil ha vesentlige virkninger ligger på myndighetene. Vurderingen av om et tiltak klart ikke har vesentlige virkninger skal også ta utgangspunkt i oppdatert vitenskapelig kunnskap og aktuelle klima- og miljøvernpolitiske målsetninger.

Til § 24:

Utvalget har besluttet å foreslå en innstramming av kravet til å legge inn data i relevante databaser. Dette er for å bidra til å bygge opp et solid kunnskapsgrunnlag som konsekvensutredningene skal basere seg på.

9 Kilder

9.1 Lover

Kongeriket Norges Grunnlov av 1814

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Lov 14. juni 1985 nr. 77 (plan- og bygningslov)

Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven)

Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)

Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven)

9.2 Forarbeider

NOU 2019: 5 «Ny forvaltningslov»

NOU 2001: 2 «Retten til Miljøopplysninger»

NOU 2003:14 «Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II
Planlovutvalgets utredning med lovforslag»

NOU 2003:13 «Konkurranssevne, lønnsdannelse og kronekurs»

NOU 2018:17 «Klimarisiko og norsk økonomi»

Ot.prp.nr. 116 (2001–2002)

Innst. 373 S (2020-2021)

Dokument nr. 16 (2014–2015), Rapport til Stortingets presidentskap fra menneskerettighetsutvalget som har utarbeidet forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter

Innst. 388 S (2020–2021) Innstilling fra finanskomiteen om Perspektivmeldingen 2021

St.meld. nr. 14 (2020–2021) Perspektivmeldingen 2021

St.meld. nr. 46 (2020-2021) Finansmarkedsmeldingen 2021

Ot.prp.nr.52 (2008–2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold

(Naturmangfoldloven)

9.3 Forskrifter

Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger

Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften)

Forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften)

Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen

Forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften)

9.4 Veiledere, instruks og rundskriv

Miljøverndepartementet, *Rundskriv T-3/12 om Fylkesmannens myndighet etter forurensningsloven, oreigningslova og produktkontrollloven*, 2012

Klima- og miljødepartementet, *Veileder til miljøinformasjonsloven*, 2020

Miljødirektoratet, *Veileder M-1941, Konsekvensutredninger for klima og miljø*, 2020

Olje- og energidepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet, *Veiledning for plan for utbygging og drift av en petroleumsforekomst (PUD) og plan for anlegg og drift av innretninger for utnyttelse av petroleum (PAD)*, 2018

Finansdepartementet, *Instruks om utredning av statlige tiltak* vedtatt i kgl.res. 19. februar 2016 med hjemmel i instruksjonsmyndigheten, 2016

Direktoratet for økonomistyring, *Veileder til utredningsinstruksen*, 2018

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Utredningsinstruksen*, 2016

Moderniseringsdirektoratet, *Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget*, 2000, revidert ved kongelig resolusjon 2005

Klima- og miljødepartementet, Veileder T-1349, *Miljøutredninger etter utredningsinstruksen*, 2001

9.5 Rettspraksis

HR-2020-2472-P (Klimadommen)

HR-2009-1093-A (Husebyskogen)

HR-2017-2247-A (Reinøya)

9.6 Internasjonale avtaler

Convention on environmental impact assessment in a transboundary context, Espoo 1991, (Espoo-konvensjonen)

Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Kiev, 2003 (SEA-protokollen)

Agreement on the European Economic Area, 1992, (EØS-avtalen)

The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, 1998 (Århuskonvensjonen)

International covenant on civil and political rights (ICCPR), 1966 (FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter)

The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950 (Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK))

United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982

The Convention for the Protection of Natural Resources and Environment of the South Pacific Region, 1986 (the Noumea Convention)

The Convention on Biological Diversity, 1992

The Paris Agreement, 2015

9.7 Direktiver

Direktiv nr. 85/337/EEC, Rådsdirektiv av 27. juni 1985 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (miljøvirkningsdirektivet)

Direktiv nr. 2003/4/EF (miljøinformasjonsdirektivet)

Direktiv nr. 2001/42/EC (plandirektivet)

Direktiv nr. 2011/92/EC (prosjektdirektiv)

Direktiv nr. 2014/52/EU

Direktiv nr. 2000/60/EF (vannrammedirektivet)

Direktiv nr. 2006/21/EF (mineralavfallsdirektivet)

9.8 Internasjonal praksis

Case of Öneriyildiz v. Turkey, nr. 48939/99, 30. november 2004

Case of Apanasewicz v. Poland, nr. 6854/07, 3. Mai 2011

Case C-287/98, Grand Duchy of Luxemburg v Berthe Linster, Aloyse Linster and Yvonne Linster, 19. november 2019

Case C-295/10, Genovaitė Valčiukienė and Others v Pakruojo rajono savivaldybė and Others, 22. november 2011

Case C-473/14, Dimos Kropias Attikis v Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis, 10. november 2015

Case C-404/09, European Commission v Kingdom of Spain, 24. november 2011

Advisory Opinion of International Court of Justice on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996

ICJ Judgment, Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), 1997

ICJ Judgment, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), 2010

Case of Dubetska m.fl. v. Ukraina nr. 30499/03, 10. februar 2011

Case of Grimkovskaya v. Ukraina nr. 38182/03, 21. juli 2011

Communicated case of Greenpeace Nordic and others v. Norway nr. 34068/21

Communicated case of Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others nr. 39371/20

Case of Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland nr. 53600/20

Case of Taskin and others v. Turkey nr. 46117/99, 30. Mars 2005

Case C-261/18, Commission v Ireland (Derrybrien Wind Farm), 12. november 2019

Case C-24/19, A and others, 25. juni 2020

Case of Hamer v. Belgium, 27. november 2007

9.9 Andre internasjonale kilder

National Environmental Policy Act of 1969 by the 91st United States Congress

Rio Declaration on Environment and Development 1992

EFTA Surveillance Authority, Document No: 1164330, case No: 80563, 6. Oktober 2021,

[https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Pre-](https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Pre-Article%2031%20letter%20-%20Management%20of%20waste%20from%20extractive%20industries_12%20april_endelig%20versjon.pdf)

[Article%2031%20letter%20-](https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Pre-Article%2031%20letter%20-%20Management%20of%20waste%20from%20extractive%20industries_12%20april_endelig%20versjon.pdf)

[%20Management%20of%20waste%20from%20extractive%20industries_12%20april_endelig](https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Pre-Article%2031%20letter%20-%20Management%20of%20waste%20from%20extractive%20industries_12%20april_endelig%20versjon.pdf)

[%20versjon.pdf](https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Pre-Article%2031%20letter%20-%20Management%20of%20waste%20from%20extractive%20industries_12%20april_endelig%20versjon.pdf) (6.juni 2022)

United Nations Economic Commission for Europe, 2016
[https://unece.org/DAM/env/eia/Publications/2016/Protocol_on_SEA/1609217_UNECE_HR.p](https://unece.org/DAM/env/eia/Publications/2016/Protocol_on_SEA/1609217_UNECE_HR.pdf)

[df](https://unece.org/DAM/env/eia/Publications/2016/Protocol_on_SEA/1609217_UNECE_HR.pdf) (6.juni 2022)

UNEP Draft Principles of Conduct in the Field of the Environment for the Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilisation of Natural Resources Shared by Two or More States, 1978

UNEP Goals and Principles of Environmental Impact Assessment, 1987

UN Agenda 21, 1992

ILC Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm, 2001

United Nations Human Rights Council, Resolusjon 48/13, 2021

Reasoned Opinion to Norway for failure to implement correctly Directive 2001/42 on strategic environmental assessment, Case No 69054, Event No 711694, Decision No 293/14/COL (16 July 2014)

Reasoned Opinion to Norway for failure to implement correctly Directive 2011/92 on environmental im-pact assessment, Case No 67073, Event No 711256, Decision No 295/14/COL (16 July 2014)

TEEB – *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – Summary: Responding to the Value of Nature*, 2009

9.10 Litteratur

9.10.1 Bøker

Bugge Hans Chr. M.fl. *Klimarett - Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*. 1. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2021

Winge Nikolai K., Holdt Fredrik. *Konsekvensutredninger*, 1.utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2014

Sands Philippe, Peel Jacqueline mfl., *Principles of International Environmental Law*. Cambridge, 2018

Bugge Hans Chr. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 5. Utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2019

Stern, Nicholas, *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, 2007

9.10.2 Rapporter

Multiconsult, *Evaluering av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredning*, 2021

Menon, *Kvalitet på konsekvensutredninger av klima- og miljøtemaer i kommuneplanens arealdel*, NR. 16/2019, 2019

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), *Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumforekomster*, 18. mars 2022, <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/03/Utredning-om-Grunnloven-%C2%A7-112-og-plan-for-utbygging-og-drift-av-petroleumforekomster.pdf> (6.juni 2022)

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), *Klima og menneskerettigheter*, 2020 https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/10/Klima_og_menneskerettigheter.pdf(6.juni 2022)

Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling, *Ikke uoverkommelig dyrt?*, 2020 https://issuu.com/deninternasjonalejuristkommisjon-norge/docs/icj-rapport_print?fbclid=IwAR0Q6V2qA_U3dNpFW2h_LigVS8-20WB5c9JYduvB8KMeIO6lnw921hSUCIw (6.juni 2022)

Johnson, Justin Andrew og Ruta, Giovanni; mfl., *The Economic Case for Nature: A Global Earth-Economy Model to Assess Development Policy Pathways*. World Bank, Washington, DC, 2021

McKinnon, Hannah og Muttitt, Greg mfl., *The Sky's Limit Norway*. Oil Change International. Washington, DC, 2017

Elven, Hallvard og Sørli, Geir, *Kunnskapsstatus for artsmangfoldet i Norge 2020*. Naturhistorisk museum, Oslo, 2021

9.10.3 Artikler

Bugge, Hans Chr. *Retten til å få, og plikten til å gi, miljøinformasjon etter den nye miljøinformasjonsloven*, 2005

Bugge, Hans Chr. *Retten til å få, og plikten til å gi, miljøinformasjon etter den nye miljøinformasjonsloven*, 2003

Fauchald, Ole Kristian. *Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning*, Liv, lov og lære – Festskrift til Inge Lorange Backer, 2003, s. 187-200

Bernt, Jan Fridthjof. *Rettsstat eller forskriftsstat?* I Liv, lov og lære – Festskrift til Inge Lorange Backer, Hans Chr Bugge (red), Oslo: Universitetsforl., 2016, s. 66-8

Henrik Bjørnebye, *Spørsmålet om mangelfull utredning av klimavirkninger i HR-2020-2472-P*, *Lov og Rett* 2021/3, Juridika (kopiert 06. juni 2022)

Høines, Sigurd, *Alternativutredninger ved etablering av vindkraftanlegg*, 2021

Hambro, Ellen, Derfor er gruvedrift forsvarlig i Dagbladet, 21. april 2015, <https://www.dagbladet.no/2015/04/21/kultur/meninger/kronikk/debatt/miljopolitikk/38783225> (6.juni 2022)

Thunold, Astri, Reksnes, Asgeir Heimdal og Nøkling, Anders, Natur i maskineriet i NRK, 21. januar 2021, <https://www.nrk.no/klima/xl/utbyggere-kjoper-konsekvensutredninger--naturen-kan-tape-1.15212845> (6.juni 2022)

Arnstad, Marit, *Oljemiljøet, miljøet og den politiske beslutningstakeren*, i Maiken Ims og Fredrik Engelstad (red.) (2003): Olje og makt

Venemyr, Siri Kildahl, *Den EØS-rettslige reparasjonsplikten som en del av norsk rett – illustrert ved Høyesteretts avgjørelse i HR-2020-2472-P (Klimadommen)*, Lov og Rett 2021/5, Juridika

Pimm, S. L. og Jenkins, C. N. mfl. *The biodiversity of species and their rates of extinction, distribution, and protection*. Science 2014

9.10.4 Andre kilder

Nerbø, Karen Hjelmervik. *Krav til utredning av langsiktige miljøkonsekvenser av lovgivning etter Grunnloven § 112*, 2019

Reguleringsplan med konsekvensutredning for planlagt gruvedrift i Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune av 6. september 2011 <http://kvalsund.custompublish.com/reguleringsplan-med-konsekvensutredning-nussir-offentlig-ettesyn.4939373-35424.html> (6.juni 2022)

Norges institusjon for menneskerettigheter, *Skriftlig innspill til Dokument 8:236 S (2021-2022)*, 27. april 2022, <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/04/Innspill-fra-NIM-til-Energi-og-miljokomiteen-rettet-27.04.2022-.pdf> (6.juni 2022)

Miljødirektoratet, Tilleggsundersøkelser i Førdefjorden – høring i innsigelsessak, 4. november 2014

https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/dokumenter/industri/gruver/nordicmining_innsigelse_miljodirektoratet041114.pdf (6.juni 2022)

Miljødirektoratet, Nordic Mining – søknad om gruvevirksomhet i Engebøfjelle, 13. februar 2015, https://fjordaksjonen.org/onewebmedia/miljodirektoratet_nordicmining_engebofjellet_anbefaling130215.pdf (6.juni 2022)

Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av om offentlige tiltak utredes på en tilfredsstillende måte*, Dokument 3:10 (2012–2013), 2013

https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2012-2013/dokumentbase_3_10_2012_2013.pdf (6.juni 2022)

Miljødirektoratet og Norsk Polarinstitut mfl. *Fremtidens klima i Norge*,
<https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m34/m34.pdf> (6. juni)