

LÆREBOK I MILJØFORVALTNINGSRETT

HANS CHR. BUGGE



6. UTGAVE



Universitetsforlaget

LÆREBOK I
MILJØFORVALTNINGSRETT

Hans Chr. Bugge

**LÆREBOK I
MILJØFORVALTNINGSRETT**

6. UTGAVE

Universitetsforlaget

© Universitetsforlaget 2022

1. utgave 2006
2. utgave 2009
3. utgave 2011
4. utgave 2015
5. utgave 2019

ISBN 978-82-15-06008-8

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med rettighetshaverne er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning og kan straffes med bøter eller fengsel.

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

Universitetsforlaget AS
Postboks 508 Sentrum
0105 Oslo

www.universitetsforlaget.no

Omslag: Stian Hole

Sats: ottaBOK

Trykk: 07 Media – 07.no

Innbinding: Bokbinderiet Johnsen AS

Boken er satt med: Times LT Std 11/13

Papir: 90 g Amber Graphic 1,25



Forord til første utgave

Denne boken er skrevet som lærebok i Miljørett i masterstudiet i rettsvitenskap. Faget er nært knyttet til de grunnleggende offentligrettslige fagene, særlig forvaltningsretten. Begrepet «Miljøforvaltningsrett» i bokens tittel er valgt for å tydeliggjøre denne tilknytningen og samtidig vise hva som er bokens ramme og begrensning. Miljøretten er godt egnet til å illustrere mange spørsmål i den alminnelige forvaltningsretten, samtidig som den på flere måter utvider problemstillingene og perspektivet. Boken forutsetter gode kunnskaper i alminnelig forvaltningsrett og statsforfatningsrett. Den gir også en innføring i internasjonal miljørett, herunder miljøretten i EØS. Framstillingen her krever noe kjennskap til folkerett og alminnelig EØS-rett.

Det er lagt vekt på å få fram underliggende rettslige problemer i det nasjonale og internasjonale miljøvernarbeidet – i boken kalt «grunnproblemer» i miljøretten. Håpet er at dette kan bidra til større forståelse av rettsutviklingen på dette feltet, hensynene bak reglene og hvordan de virker. Jeg har også forsøkt å få fram hovedlinjer i stoffet og forklare reglene og regelsystemet. Framstillingen er søkt illustrert med eksempler fra det praktiske liv. For å holde boken innenfor den rammen som faget har i studiet, har det vært nødvendig å begrense sterkt en mer detaljert behandling av mange av de vanskelige rettsspørsmålene – både små og store – som reiser seg på dette fagfeltet. Den som vil bruke boken som et oppslagsverk for å få svar på konkrete rettsspørsmål, kan lett bli skuffet.

Jeg står i stor gjeld til venn og tidligere kollega ekspedisjonssjef dr. juris Inge Lorange Backer. Med boken «Innføring i naturressurs- og miljørett» har han lagt et både grundig, presist og faglig spennende grunnlag for miljørett som obligatorisk fag i jusstudiet. Min bok behandler mange av de samme emnene og bygger også delvis på hans framstilling. Men den er skrevet ensidig med det formål å dekke læringskravene i Miljørett innenfor den relativt stramme rammen som nå gjelder for faget, og for studenter i en tidlig fase av studiet.

En annen venn og kollega, Staffan Westerlund, professor i miljørett i Uppsala, har med sine bøker om grunnleggende miljørettslige spørsmål gitt inspirasjon til deler av bokens innledende kapitler.

Forord til sjette utgave

Siden 5. utgave av boken kom ut i 2019, har det kommet flere nye regler og rettsavgjørelser, blant annet viktige dommer fra Høyesterett. Klimarett er vokst hurtig fram som et omfattende nytt tema, og dette er søkt ivaretatt bedre enn i tidligere utgaver. Også kommentarer til boken fra kolleger og studenter har gitt grunnlag for endringer av enkelte avsnitt i boken. For øvrig er bokens opplegg, kapittelinndeling og det meste av innholdet beholdt mer eller mindre uforandret fra forrige utgave.

Framstillingen bygger på og forutsetter kjennskap til hovedtrekkene i statsforfatningsretten og den alminnelige forvaltningsretten. Siden norsk miljøpolitikk og miljørett er preget av internasjonale miljøavtaler og EUs miljøregelverk gjennom EØS-avtalen, gir boken en innføring også i disse emnene. Her forutsettes det kjennskap til grunnleggende folkerett og EØS-rett.

En særlig takk til førsteamanuensis Nikolai Kristoffersen Winge som har gjennomgått kapittel 7 og pekt på behov for oppdateringer og forbedringer. En takk også til professor Finn Arnesen som tidligere har gjennomgått kapittel 4 om EU- og EØS-retten, og til førsteamanuensis Ingrid Wang Larsen som har kvalitetssikret og oppdatert pkt. 10.7. Linn-Aurora Wengen og Gunhild Eide i Universitetsforlaget takkes for godt samarbeid.

Oslo, mai 2022

Hans Chr. Bugge

Innhold

Forord til første utgave	5
Forord til sjette utgave	6
Kapittel 1	
Innføring i miljøforvaltningsrett	17
1.1 Innledning om miljørett og miljøforvaltningsrett	17
1.2 Hva omfatter miljøforvaltningsretten?	21
1.2.1 Innledning	21
1.2.2 Miljøforvaltningsrett i «snever» betydning	22
1.2.3 Miljøforvaltningsrett i «vid» betydning	25
1.2.4 Oppsummering: et sammensatt rettslig bilde	26
1.3 «Miljøhensyn», «miljøinteresser», «miljøverdier» og «miljøproblemer»	28
1.3.1 «Miljøhensyn», «miljøinteresser» og «miljøverdier»	28
1.3.2 «Miljøproblemer»	30
1.4 Miljøforvaltningsrettens formål og oppgaver	32
1.5 Mål, virkemidler og regeltyper i miljøforvaltningsretten	34
1.5.1 Noen mål i norsk miljøpolitikk	34
1.5.2 Oversikt over tilgjengelige virkemidler	35
1.5.3 Forskjellige virkemidlers egenskaper	37
1.5.4 Normative virkemidler rettet mot virksomhet og produkter .	39
1.5.4.1 Innføring	39
1.5.4.2 Konesjonsordninger og vilkår i tillatelser	40
1.5.4.3 Aktsomhetsregler, avtaler og standarder	44
1.5.5 Normative virkemidler rettet mot miljøverdier og miljøkvalitet	46
1.5.6 Økonomiske, informative og fysiske virkemidler	47
1.5.7 Oppsummering – det generelle bildet	49
1.6 Et glimt inn i miljøetikken	50
1.6.1 Innledning	50
1.6.2 Noen utviklingstrekk og hovedtanker i miljøetikken	52
1.6.3 Miljøetikk i lys av tradisjonelle etiske teorier	56
1.6.4 Oppsummering	57
1.7 Avslutning: norsk miljøforvaltningsrett i kritisk lys	57

Kapittel 2

Ti «grunnproblemer» i miljøretten	59
2.1 Naturen er selvregulerende og kompleks	59
2.2 Mange miljøproblemer er usynlige	61
2.3 Det er ofte usikkerhet og mangel på kunnskap om årsaker og virkninger	62
2.4 Naturen har ikke rettigheter og kan ikke selv opptre rettslig; «rettigheter for naturen»?	62
2.5 Mange miljøverdier er «frie goder» med svakt rettslig vern	64
2.6 Miljøskader og -ulemper er en kostnad for samfunnet som det kan være vanskelig å sette en riktig pris på	66
2.7 Mange miljøproblemer er resultatet av tallrike handlinger og vedtak som enkeltvis er nyttige	69
2.8 Miljøproblemene er sektorovergripende i både årsaker og virkninger	72
2.9 Miljøproblemene strekker seg over kommunegrenser og landegrenser	73
2.10 Mange miljøvirkninger er langsiktige og vil ramme framtidige generasjoner	74

Kapittel 3

Innføring i internasjonal miljørett	76
3.1 Innledning	76
3.1.1 Hva er internasjonal miljørett?	76
3.1.2 Hvorfor internasjonal miljørett?	77
3.1.3 Utviklingstrekk i den internasjonale miljøretten og dens kilder	78
3.1.4 Den internasjonale miljørettens betydning for utvikling og anvendelse av norsk rett	81
3.2 Alminnelige folkerettslige prinsipper anvendt på miljøspørsmål ...	83
3.2.1 Prinsippet om staters suverenitet	83
3.2.2 Forbud mot å volde miljøskade utenfor eget territorium ...	85
3.2.2.1 Et historisk tilbakeblikk	85
3.2.2.2 Plikten til å forhindre skade	86
3.2.2.3 Ansvar for oppståtte skader	89
3.2.2.4 Avslutning	89
3.2.3 Prinsippet om rettferdighet – «equity» og «equitable use» ..	90
3.2.3.1 Innføring	90
3.2.3.2 Delte og felles naturressurser. Prinsippet om balansert og rettferdig fordeling	91
3.2.4 Prinsippene om plikt til samarbeid, gjensidig informasjon mv.	92
3.3 Prinsipper som er knyttet spesielt til den internasjonale miljøretten	93
3.3.1 Bærekraftig utvikling	93

3.3.2	Prinsippet om at statene har «felles, men differensiert ansvar og respektive muligheter»	96
3.3.3	Føre-var-prinsippet	97
3.4	Rammene for internasjonal havrett i et miljøperspektiv	98
3.5	Internasjonal klimarett	102
3.5.1	Innledning	102
3.5.2	Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen	103
3.5.3	Parisavtalen	104
3.6	Miljøvern og menneskerettigheter	107
3.6.1	Innledning	107
3.6.2	Rett til et godt miljø som en kvalitativ rett	110
3.6.2.1	Innledning	110
3.6.2.2	Miljø under Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)	114
3.6.2.3	Anvendelse av EMK på klimaproblemet	117
3.6.3	Rett til et godt miljø som en prosessuell rett	118
3.7	Kort omtale av noen andre internasjonale miljøtraktater av særlig betydning for Norge	121
3.7.1	Havforurensning	121
3.7.2	Luftforurensning og kjemiske stoffer	122
3.7.3	Natur- og kulturvern	123

Kapittel 4

Miljøvern i EU og EØS-avtalen	124
4.1 Innledning	124
4.2 Miljøvern i EU – en innføring	125
4.3 Noen hovedtrekk i EU-retten	127
4.3.1 Beslutningsformene i EU	127
4.3.2 Prinsipper for forholdet mellom EU og medlemslandene og mellom EU-rett og nasjonal rett	129
4.3.3 Harmonisering og harmoniseringsformer	130
4.4 Rammene for EUs miljørett	131
4.4.1 Hovedmål og prinsipper for miljøvern i EU-traktatene	131
4.4.2 De viktigste hjemlene for miljøregler	133
4.4.2.1 Miljøavsnittet	133
4.4.2.2 Artikkel 114	134
4.5 Miljøbestemmelser i EØS-avtalen, og beslutningssystemet	135
4.5.1 Miljøbestemmelser i EØS-avtalen	136
4.5.2 Beslutningssystemet i EØS	137
4.6 EØS som «skranke» for norsk miljøpolitikk og miljørett	139
4.6.1 Områder hvor EU/EØS ikke har vedtatt særlige regler	139
4.6.2 Områder hvor EU/EØS har vedtatt særlige regler	141
4.7 Samarbeidet med EU på klimaområdet. Klimaloven og Norges klimaavtale med EU	141

Kapittel 5**Overordnede normer i norsk miljørett: prinsipper**

og grunnlovsbestemmelser	144
5.1 Innføring	144
5.2 Bærekraftig utvikling og integrasjonsprinsippet	148
5.2.1 Bærekraftig utvikling	148
5.2.2 Integrasjonsprinsippet	150
5.3 Føre-var-prinsippet	153
5.3.1 Innledning og oversikt	153
5.3.2 Prinsippet som retningslinje for lovgiveren	155
5.3.3 Prinsippet som krav ved rettsanvendelsen	156
5.3.4 Prinsippet som krav til saksbehandlingen	157
5.3.5 Forvaltningsrettslige begrensninger for føre-var-prinsippet ...	157
5.4 Miljøvern og eiendomsrett. Grunnloven §§ 105 og 97	158
5.4.1 Hvilke spørsmål reiser seg?	158
5.4.2 Eiendomsretten i Den europeiske menneskeretts-	
konvensjon (EMK)	159
5.4.3 Grunnloven § 105	160
5.4.4 Grunnloven § 97	161
5.5 Grunnloven § 112	162
5.5.1 Innledning	162
5.5.2 Bestemmelsens hovedinnhold	163
5.5.3 Bestemmelsens mulige rettslige karakter og betydning	164
5.5.4 Hovedpunkter i høyesterettsdommen i klimasaken	167
5.5.5 Noen spørsmål som står åpne	170
5.5.6 Paragraf 112 som retningslinje for forvaltningsskjønnet	
og tolkningsmoment	172
5.6 Grunnloven § 93 og § 102	174

Kapittel 6

«Prosessuelle miljørettigheter» og krav til saksbehandling	177
6.1 Innledning om «prosessuelle miljørettigheter»	177
6.2 Miljøsakenes særpreg som forvaltningssaker	178
6.3 Hvordan ivaretar forvaltningslovens regler miljøinteressene?	179
6.3.1 Oversikt	179
6.3.2 Hvem er «part» i en miljøsak?	180
6.4 Plikt til kunnskap om miljøforhold for offentlige organer og	
private og offentlige virksomheter	181
6.4.1 Innføring	181
6.4.2 Den generelle kunnskapsplikten for forvaltningsorganer	
etter miljøinformasjonsloven § 8	182
6.4.3 Offentlige og private organers kunnskapsplikt om egen	
virksomhet etter miljøinformasjonsloven § 9	183
6.4.3.1 Hvem har kunnskapsplikt?	183
6.4.3.2 Hva må virksomhetene ha kunnskap om?	184

6.5	Retten til miljøinformasjon	184
6.5.1	Miljøinformasjonslovens bakgrunn og hovedtrekk	184
6.5.2	Hva er miljøinformasjon, og hvem kan kreve det?	185
6.5.3	Retten til miljøinformasjon hos offentlig organ	186
6.5.4	Retten til miljøinformasjon om virksomhet (driftsforhold mv.)	189
6.5.5	Avsluttende vurdering	192
6.6	Retten til medvirkning i miljøsaker	193
6.7	Kravet om konsekvensutredning	195
6.7.1	Bakgrunn og historikk	195
6.7.2	Hva er formålet med konsekvensutredningen?	196
6.7.3	Når kreves konsekvensutredning?	197
6.7.4	Hva skal utredes?	198
6.7.5	Virkningen av mangler ved konsekvensutredningen	200
6.8	Retten til klage i miljøsaker	202
6.8.1	Klagerettens betydning	202
6.8.2	Regelen om klagerett i forvaltningsloven § 28	202
6.8.3	Særlig om miljøorganisasjoners klagerett	204
6.8.4	Et kritisk blikk på muligheten til overprøving av miljøsaker	205

Kapittel 7

Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven	208	
7.1	Rettslige utgangspunkter for arealbruk	208
7.2	Mål og hovedtrekk i arealplanleggingen	209
7.2.1	Problemstillinger i arealforvaltningen	209
7.2.2	Lovens formål	210
7.2.3	Innføring i lovens system for arealplanlegging og byggesaksbehandling	212
7.3	Statens rolle og virkemidler i planleggingen. «Nasjonale planoppgaver»	215
7.3.1	Statens deltakelse i planleggingen	215
7.3.2	Hvordan løses konflikter mellom staten og en kommune? «Innsigelse»	217
7.4	Regional planlegging (kapitlene 7–9)	220
7.5	Kommuneplan (kapittel 11)	221
7.5.1	Innledning. Kommunal planstrategi og kommuneplan	221
7.5.2	Hovedtrekk ved kommuneplanens arealdel	222
7.5.3	Nærmere om arealformålene og hjemlene for utfyllende bestemmelser	223
7.5.4	Hensynssoner	226
7.5.5	Planprosessen	227
7.5.6	Rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel	228
7.6	Reguleringsplan (kapittel 12)	230
7.6.1	Hva er en reguleringsplan?	230

7.6.2	Når skal det utarbeides reguleringsplan?	231
7.6.3	Områderegulering og detaljregulering. «Private planer» ...	232
7.6.4	Reguleringsformål	233
7.6.5	Reguleringsbestemmelser § 12-7	234
7.6.6	Planprosessen for reguleringsplaner. Klageadgangen	236
7.6.7	Om å endre eller oppheve en reguleringsplan	237
7.6.8	Rettsvirkning av en reguleringsplan	238
7.6.9	Ekspropriasjon og innløsning	240
7.6.10	Erstatningsspørsmål	242
	7.6.10.1 Erstatning for selve rådighetsinnskrenkningen? ..	242
	7.6.10.2 Erstatningsutmåling ved ekspropriasjon	242
7.7	Utbyggingsavtaler (kapittel 17)	243
7.8	Bygesaksbehandlingen	245
	7.8.1 Systemet i hovedtrekk	245
	7.8.2 Kravet om tillatelse	246
	7.8.3 Avgjørelsen av søknaden	247
	7.8.4 Kan kommunen stille nærmere vilkår?	249
	7.8.5 Kort om saksbehandlingen	250
7.9	Midlertidig forbud mot tiltak (kapittel 13)	251
7.10	Dispensasjon (kapittel 19)	252
	7.10.1 Dispensasjonsadgangen som del av lovens system	252
	7.10.2 Den rettslige rammen for å kunne gi dispensasjon	253
	7.10.3 Rammene for «kan-skjønnnet» («hensiktsmessighets- skjønnnet»)	255
	7.10.4 Særlig om forholdet mellom dispensasjon etter § 19-1 og endring av reguleringsplan etter § 12-14	256
7.11	Strandvernet	257
 Kapittel 8		
Vern av naturområder og arter etter naturmangfoldloven		
8.1	Innledning	260
8.2	Naturmangfoldlovens formål og virkeområde	262
	8.2.1 Lovens formål	262
	8.2.2 Lovens stedlige virkeområde og samspillet med andre lover	263
8.3	«Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk»	264
	8.3.1 Forvaltningsmål og aktsomhetsplikt (§§ 4–6)	264
	8.3.2 Prinsipper for naturforvaltningen	266
	8.3.2.1 Kunnskapsprinsippet	267
	8.3.2.2 Førre-var-prinsippet	268
	8.3.2.3 Prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning	269
	8.3.2.4 Prinsippene i §§ 11–13	271
8.4	Felles regler for områdevern (kapittel V)	272

8.5	Nærmere om de enkelte typer av områdevern med hensyn til verneformål, vilkår for opprettelse og rettsvirkninger	277
8.5.1	Innledning om de rettslige problemstillingene	277
8.5.2	Nasjonalpark (§ 35)	277
8.5.3	Landskapsvernområde (§ 36)	279
8.5.4	Naturreservat (§ 37)	280
8.5.5	Biotopvernområder og marine verneområder	284
8.6	Saksbehandlingen og midlertidig vern	284
8.7	Erstatning for rådighetsreguleringen som vern av et område medfører	286
8.7.1	Innledning	286
8.7.2	Rett til erstatning etter naturmangfoldloven	286
8.7.3	Erstatningsutmålingen	289
8.7.3.1	Erstatning etter salgsverdi	289
8.7.3.2	Erstatning etter bruksverdi	289
8.8	Utvalgte naturtyper	290
8.9	Lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven)	291
8.10	Forvaltning av arter	292
8.10.1	Lovsystemet for artsforvaltning	292
8.10.2	Internasjonale rammer	293
8.10.3	Naturmangfoldlovens alminnelige regler om artsforvaltning	296
8.10.3.1	Innføring: overordnede rammer og virkemidler	296
8.10.3.2	Lovens sentrale begreper	297
8.10.4	Nærmere regler om «høsting» etter viltloven og lakse- og innlandsfiskloven	299
8.10.4.1	Viltloven	299
8.10.4.2	Lakse- og innlandsfiskloven	301
8.10.5	Nærmere regler om «annet uttak» av vilt, særlig rovvilt ...	301
8.10.6	«Prioriterte arter»	306
8.10.7	Skogbruk og artsforvaltning	307

Kapittel 9

Kontroll med forurensning og klimagasser	310
9.1 Litt om forurensning som rettslig problem	310
9.2 Virkemidler i arbeidet med forurensninger	312
9.3 Sentrale regelsett	314
9.3.1 Planlegging og lokalisering	314
9.3.2 Kontroll med produkter	315
9.3.3 Andre lover	316
9.4 Forurensningslovens formål og virkeområde	317
9.4.1 Innledning	317
9.4.2 Definisjon av forurensning	317
9.4.3 Lovens formål og retningslinjer for gjennomføring	318
9.4.4 Avgrensninger av lovens virkeområde og anvendelse	319

9.5	Plikten til å unngå forurensning og lovens unntak	320
9.5.1	Den generelle plikten til å unngå forurensning i § 7	320
9.5.2	Tiltaksplikten og «den ansvarlige» etter § 7	321
9.5.2.1	Hva går plikten ut på?	321
9.5.2.2	Hvem er «den ansvarlige»?	322
9.5.3	Unntak fra plikten til å unngå forurensning	324
9.6	Nærmere om tillatelse etter §§ 11 flg.	326
9.6.1	Hovedtrekk	326
9.6.2	Spørsmålet om det er en «nedre grense» for hva som kan tillates	328
9.6.3	Spørsmålet om det gjelder en «øvre grense» for hva som kan kreves	329
9.6.4	Nærmere om rammene for skjønnsutøvelsen	329
9.7	Nærmere om adgangen til å stille vilkår etter § 16	332
9.7.1	Paragraf 16 første ledd	332
9.7.2	Paragraf 16 annet ledd	334
9.8	Saksbehandlingsreglene	335
9.9	Omgjøring av tillatelse	335
9.10	Kort omtale av andre deler av forurensningsloven	336
9.11	Regulering av klimagassutslipp	337
9.11.1	Klimaloven	337
9.11.2	Kort innføring i andre aktuelle lover og virkemidler	338
9.11.3	Kvotesystemet for utslipp av klimagasser	339

Kapittel 10

Miljøhensyn i vassdragsforvaltningen	342
10.1 Innledning og problemstilling	342
10.2 Oversikt over lovgivningen	343
10.2.1 Plan- og bygningsloven	344
10.2.2 Andre lover	345
10.3 Vannressurslovens formål og hovedregler	346
10.4 Konesjon til tiltak i vassdrag etter vannressursloven	348
10.4.1 Når kreves konsesjon?	348
10.4.2 Kriterier for om konsesjon skal gis	350
10.4.3 Vilkår og omgjøring	352
10.4.4 Forholdet til plan- og bygningsloven og saksbehandlingen	353
10.5 Hovedtrekkene i vannfallsrettighetsloven og vassdragsreguleringsloven	354
10.5.1 Vannfallrettighetsloven	354
10.5.2 Vassdragsreguleringsloven	355
10.6 «Verneede vassdrag» og «nasjonale laksevassdrag»	358
10.6.1 «Verneede vassdrag» – bakgrunn og hovedtrekk	358
10.6.2 Nærmere om betydningen for kraftutbygging	360

10.6.3 Betydningen for andre tiltak i vassdragene	360
10.6.4 Nasjonale laksevassdrag og laksefjorder	361
10.7 EUs rammedirektiv om vannforvaltning, og norsk gjennomføring	363
Vedlegg: Reguleringsplan	369
Referanser og utdypende litteratur	372
Lover	381
Forskrifter	394
Dommer	399
Stikkordregister	402

Innføring i miljøforvaltningsrett

1.1 Innledning om miljørett og miljøforvaltningsrett

Miljørett er fellesbetegnelsen på en stor gruppe rettsregler som skaper rettigheter og plikter i tilknytning til forvaltningen av naturmiljøet og naturressursene. Det underliggende formålet med dette rettsfeltet er å sikre at naturen og naturens ressurser ikke utnyttes, brukes eller påvirkes på en måte som fører til ødeleggelse og tap av naturen og de verdiene som finnes der, eller som truer menneskers helse og velferd. I «det store bildet» er bakgrunnen for faget til dels dramatisk. Verdens natur påvirkes og ødelegges av menneskelig virksomhet i et stadig raskere tempo, med klimaendringene som den trolig største trusselen. Men miljøretten omfatter ikke bare de store nasjonale og globale miljøproblemene. Den gjelder også lokale forhold og utforming av nærmiljøet gjennom arealplanlegging og behandling av enkeltsaker om bygging og andre tvister i naboforhold. Spennvidden i faget er stor.

Forvaltning og vern av miljøet har stått høyt på den politiske dagsorden både nasjonalt og internasjonalt siden begynnelsen av 1970-tallet. I 1972 holdt FN den første store internasjonale konferansen om miljøspørsmål i Stockholm, og samme år ble det norske Miljøverndepartementet opprettet som ett av de første i verden. Siden da har vi fått en omfattende nasjonal miljølovgivning og et stort antall internasjonale miljøavtaler og organisasjoner med miljøvern som hovedformål.

Miljøproblemene er slett ikke løst av den grunn. All nasjonal og internasjonal lovgivning har ikke kunnet forhindre at utviklingen lenge har gått i feil retning.¹ I Norge og i Europa har vi riktignok klart å redusere noen viktige former for forurensning, mange verdifulle naturområder er varig vernet, og også plante- og dyrearter beskyttes av rettsregler. Men langt fra alle forurensninger er fjernet, og et stort antall arter av dyr og planter – det biologiske mangfoldet – er stadig truet. Globalt har alle internasjonale avtaler ikke kunnet forhindre stadig omfattende ødeleggelse av tropisk regnskog og tap av biologisk mangfold, uttømming av de levende ressurser i havet, økende nivåer av mange typer forurensninger både i luften og i havet, raskt økende problemer med plast og annet avfall i naturen og særlig i havet,² og en stadig mer alvorlig trussel om langsiktige

1 FNs miljøprogram UNEP utga i januar 2019 en omfattende rapport om den rettslige utviklingen og de rettslige utfordringene på miljøområdet. Rapporten peker blant annet på problemet med svak håndheving av miljøretten og miljølovgivningens manglende effektivitet i mange land og internasjonalt. Se United Nations Environment Programme, *Environmental Rule of Law. First Global Report*, 2019.

2 Den hitil (2022) siste og største rapporten om verdens naturtilstand er «The global assessment report of biodiversity and ecosystem services», utarbeidet av Det internasjonale naturpanelet, Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), i 2020. Om miljøsituasjonen i Norge se særlig www.miljostatus.no.

klimaendringer.³ Flere av grensene for jordens miljøbalanse og viktige miljøprosesser, definert gjennom ni «planetary boundaries»,⁴ vurderes som allerede overskredet.

Noen fakta om den globale miljøsituasjonen⁵

Utslipp av klimagasser fortsetter å øke til tross for målet om reduksjon. Konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren er nå høyere enn den antas å ha vært på minst 4 millioner år, og Jorden er på vei mot en oppvarming på minst 2,5 grader C sammenlignet med førindustriell tid.

Lokal luftforurensning fører stadig til mellom 6 og 7 millioner for tidlige dødsfall og er den viktigste miljørelaterte årsak til sykdom og dødsfall.

Mangel på vann, tørke og matmangel i flere regioner fører til økt migrasjon. Flere mennesker flykter fra naturkatastrofer enn fra krig og konflikt.

Det pågår en omfattende global utryddelse av arter, reduksjon av antallet ville dyr og planter og tap av genetisk mangfold.

For 4000 dyrearter er reduksjonen i bestanden redusert med gjennomsnittlig 60 prosent siden 1970.

Over halvparten av verdens tropiske skoger er ødelagt siden 1960.

Global oppvarming fører til stigende havnivå og økt temperatur og forsuring i havet.

Antallet katastrofale skogbranner øker; bare fra de siste år kan nevnes enorme skogbranner i California, Portugal, Australia, Sibir og Argentina.

Mengden av korallrev er halvert de siste 30 årene.

Plast, mikroplast og annet søppel finnes nå i alle havområder og på alle dyp. Det antas at 90 prosent av verdens sjøfuglbestand har fragmenter av plast i magen.

90 prosent av verdens fiskearter er overbeskattet eller fullt utnyttet, og mange bestander nærmer seg kollaps.

3 Dette kommer klart fram i de foreløpig (mars 2022) siste delrapporter fra Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), henholdsvis Sixth Assessment Report, The working group I, *The physical science basis*, 2021 og Sixth Assessment Report, The working group II, *Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2022.

4 Tanken om, og begrepet, «planetary boundaries» er utviklet av Stockholm Resilience Centre, se <https://www.stockholmresilience.org/planetary.boundaries>.

5 Kilder: United Nations Environment Programme (UNEP), *Global Environment Outlook (GEO 6)*, 2019 og World Wide Fund for Nature (WWF), *Living Planet Report 2018: Aiming Higher* og forannevnte rapporter fra IPBES og IPCC.

Denne boken gir en innføring i norsk miljørett med hovedvekt på forvaltningsrettslige perspektiver og virkemidler. Emnet den behandler, er *hvordan miljøhensyn ivaretas gjennom offentligrettslige regler og myndighetsutøvelse*. Den vil belyse noen av de grunnleggende rettsproblemene som reiser seg i det offentlige miljøvernarbeidet, og hvordan de forsøkes løst. Den vil også kaste lys over både *muligheter og problemer i miljøvernarbeidet* gjennom nasjonale og internasjonale rettsregler.

Boken behandler miljørett i et *styringsperspektiv*. Miljøvern er en samfunnsoppgave som ikke løses gjennom markedsmekanismen alene. Privatrettslige regler kan virke i riktig retning, men kan ikke alene løse de viktigste miljøproblemene. Disse krever *aktiv offentlig innsats og særlige virkemidler*. Miljøpolitikken preges av at Stortinget og Regjeringen setter mål for hva som skal oppnås av vern og forbedring av miljøet. Flere forskjellige virkemidler er nødvendig for å nå målene, og rettsregler er kanskje de viktigste. De setter grenser for, forplikter og påvirker atferden til myndigheter, virksomheter og det enkelte samfunnsmedlem, eller gir hjemmel og setter rammer for offentlig myndighetsutøvelse med dette som formål.

Forholdet mellom samfunnets styringsbehov og den enkeltes handlefrihet og rettsikkerhet er et grunnleggende tema innenfor store deler av offentlig rett, og også i miljøforvaltningsretten. Vern av miljøet ivaretar hensyn og verdier som er viktige for oss alle, men innebærer samtidig regulering av virksomhet og innskrenkninger både i den alminnelige handlefriheten og i utøvelse av eiendomsrett og andre rettigheter og i måter næringsvirksomhet drives på. Statsforfatningsretten og den alminnelige forvaltningsretten trekker opp de generelle rammene for offentlig regulering. I denne boken er hovedvekten lagt på de rammene som gjelder spesielt for miljøreguleringer.

Et viktig utgangspunkt for å forstå rettens formål på miljøområdet, er at vår livsform og levestandard bygger på at vi utnytter, belaster og ødelegger natur. De fleste miljøproblemene er resultat av den tekniske og økonomiske utviklingen og forbruksveksten som har vært etterstrebet av de fleste mennesker og samfunn gjennom århundrer. De er altså *en konsekvens av våre mest grunnleggende verdier og mål*.

De fleste miljøforstyrrelsene og miljøinngrepene er derfor *en forventet og godtatt følge* av tiltak og virksomhet som er ønsket for å oppnå viktige goder. Når det åpnes for petroleumsvirksomhet i Barentshavet, eller det vedtas å bygge en motorvei gjennom et verdifullt landbruksområde, godtar samfunnet miljøforstyrrelsene for å oppnå samfunnsmessige mål som anses som viktigere. Avveiningen mellom miljøhensyn og andre hensyn skjer både når hovedmål på de forskjellige politikkområder, herunder miljøpolitikken, fastlegges, og ved behandlingen av enkeltsaker.

Miljøforvaltningsretten skal både *regulere konflikter* mellom ulike interesser og hensyn og bidra til å *sikre miljøverdiene* i samsvar med de politiske mål om dette. Interessekonfliktene kan være mellom naboer, f.eks. når virksomhet på en eiendom påfører naboeiendommene ulemper. Slike konflikter løses i hovedsak gjennom de privatrettslige reglene i naboretten. Den samme type konflikt, men i større skala, får vi ved større utbyggingstiltak som for eksempel store vassdragsutbygginger, åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet i Barentshavet,

nye firefelts motorveier eller vindkraftanlegg på Fosen. Da vil mange parter og interesser kunne berøres, både positivt og negativt. Tiltaket skal dekke viktige samfunnsbehov som arbeidsplasser, boliger, strømforsyning og kortere reisetid, foruten å gi inntekter til eieren. Men samtidig vil deler av befolkningen merke ulempene som følger med, og viktige naturverdier kan bli skadelidende, også på lang sikt. Når slike vedtak treffes gjennom en avveining av de forskjellige hensyn, fordeles goder og byrder mellom grupper i samfunnet. Privatrettslige regler alene løser ikke slike sammensatte konflikter mellom mange samfunns mål og verdier og mellom grupper av befolkningen. Beslutningene er politiske i sin natur og krever et offentligrettslig rammeverk.

Minst like klart er behovet for offentlig regulering for å få kontroll med den «diffuse forurensningen» – spredningen av kjemiske stoffer gjennom produkter som bringes ut på markedet og medfører miljøskader både ved bruken og når de disponeres som avfall. Her vil de langsiktige og samlede miljøvirkningene ofte være kompliserte og samtidig skjult for den enkelte. Bare offentlige myndigheter kan tvinge fram informasjon om produktene, deres egenskaper og virkninger og vedta de reguleringer som er nødvendig for å unngå miljøskader.

Miljøforvaltningsretten regulerer ikke bare forholdet mellom offentlige myndigheter og de enkelte samfunnsmedlemmene, men også *offentlige organers egen virksomhet*. Når Stortinget eller regjeringen vedtar å anlegge en ny motorvei, og når et kommunalt kraftverk får konsesjon til vassdragsutbygging, gis det samtidig grønt lys for de miljøinngrepene som følger med. Men myndighetene står ikke fritt når de tar slike beslutninger. Miljøforvaltningsretten legger rammer både for adgangen til å treffe slike vedtak, for saksbehandlingen og for hva vedtaket kan gå ut på.

Som et eksempel på «spesiell forvaltningsrett» vil miljøforvaltningsretten illustrere viktige spørsmål i alminnelig forvaltningsrett: kravet til hjemmel for inngrep og pålegg (legalitetsprinsippet), rammene for forvaltningens skjønnsutøvelse, adgangen til å stille vilkår ved begunstigende vedtak, forvaltningens adgang til å omgjøre vedtak, borgernes mulighet til å klage på vedtak og andre rettsmidler, herunder rammene for domstolenes mulighet til å overprøve forvaltningens vedtak mv. I boken vil det bli lagt vekt på å trekke linjer til slike temaer i den alminnelige forvaltningsretten.

Et særpreg ved miljøforvaltningsretten er imidlertid at den utvider det forvaltningsrettslige perspektivet fra primært rettsikkerheten til de som er parter i saken – som er det sentrale formålet med reglene i forvaltningsloven – til rettsvernet for andre berørte interesser og for naturen selv. Det som står i fokus, er altså de ofte negative *sidevirkningene* av det tiltaket som det søkes om tillatelse til, eller som settes i verk. Særlig i større utbyggingssaker vil miljøinteressene og andre berørte samfunnsinteresser kunne være omfattende og ha ulikt rettslig vern. Natur og naturverdier kan bli ødelagt eller forringet, men disse er ikke direkte beskyttet av reglene i forvaltningsloven. Forurensning og tap av biologisk mangfold vil ha langsiktige virkninger. Dermed omfatter rettsikkerhetsperspektivet i miljøretten også hensynet til framtidige generasjoner.

«*Rettsikkerhet for miljøet*» stiller derfor noen krav til saksbehandlingen og skjønnsutøvelsen som delvis går ut over rammen for den «klassiske» forvalt-

ningsretten slik vi møter den i forvaltningsloven. Forvaltningsloven har derfor begrensninger som rammelov for myndighetsutøvelse innenfor miljøretten. Samtidig ligger lovens regler og den alminnelige forvaltningsrettens ulovfestede prinsipper i bunnen for myndighetenes arbeid også med miljøspørsmål.

Mange miljøproblemer og -trusler er kompliserte og lite synlige. Vitenskap og teknologi har gitt oss framskritt, men har også skapt nye og ofte skjulte risikofaktorer. Det er viktig for et demokrati at det er *åpenhet om miljøtruslene* og om vedtak som har miljøvirkninger. Miljøvirkningene må klarlegges, og alle som berøres må ha mulighet til å delta i beslutningsprosessen. Regler om åpne konsekvensutredninger, plikt til kunnskap om miljøforhold, rett til miljøinformasjon og medvirkning skal sikre dette og er en viktig del av miljøforvaltningsretten.

1.2 Hva omfatter miljøforvaltningsretten?

1.2.1 Innledning

Miljøforvaltningsrett er et bredt fagfelt uten klar avgrensning. Det kan enkelt beskrives som «offentligrettslige regler om bruk og vern av miljøet». Rent privatrettslige regler, som privatrettslig erstatningsansvar for miljøskader, faller stort sett utenfor. Men hva omfattes? Ordet «miljø» har mange betydninger. Her betyr det naturmiljøet som omgir oss, og som vi mennesker er en del av: luften, vannet og havet, jordsmonnet, planter, dyr og alle andre levende organismer. Det menes det ytre, fysiske miljø – ikke miljø i sosial betydning eller bo- eller arbeidsmiljøet. Ikke-fornybare naturressurser som mineraler, olje og gass er heller ikke omfattet av begrepet miljø slik det brukes i denne boken, men miljøretten behandler spørsmålet om hvordan miljøhensyn ivaretas i disse virksomhetene.

Miljøproblemene er mangeartede, og årsakene er sammensatte. Ødeleggelse og forringelse av naturen skyldes både fysiske, kjemiske og biologiske forhold, og disse virker ofte sammen.

Fysiske inngrep i miljøet følger av selve arealbruken, som nedbygging av land for by- og tettstedsutvikling, næringsvirksomhet og andre utbyggingsformål, regulering av vassdrag for produksjon av elektrisk kraft, tørrlegging av våtmarker til landbruksformål og avvirkning av skog. Veier, kraftlinjer og annen infrastruktur fører til at naturlige leveområder for planter og dyr splittes opp og innskrenkes.

De *kjemiske* truslene består som nevnt i tilførsel av kjemiske stoffer til naturen fra utallige virksomheter: produksjon, transport, bruk og forbruk av produkter, og disponering av produktene som avfall. Noen stoffer finnes i naturen, men tilføres i større mengder enn det naturlige nivået, som utslipp av klimagassen CO₂ ved forbrenning av kull, olje og gass. De fleste stoffene vi omgir oss med i dag, er likevel skapt av mennesker og er fremmede i naturen. Mange kan ha alvorlige skadevirkninger både for helsen og miljøet fordi de er giftige, brytes svært langsomt ned gjennom naturens egne prosesser, eventuelt brytes ned til mikropartikler og tas opp i levende organismer og i næringskjeden.

Blant de *biologiske* truslene er overbeskatning i form av lovlig eller ulovlig jakt og fangst av fisk og vilt, innføring av fremmede arter i naturen, reduksjon av

naturens mangfold gjennom genetisk modifisering av naturlige arter og utvikling av monokulturer.

De mest alvorlige miljøproblemene, og særlig tapet av dyre- og plantearter, skyldes *de samlede virkningene* av disse faktorene.

Miljøproblemer oppstår altså både ved at miljøet *tilføres* stoffer som ikke hører naturlig hjemme der, og at miljøet *tappes og forringes* gjennom inngrep og høsting. Miljøpolitikken og miljøforvaltningsretten skal favne dette mangfoldet av problemer og samvirket mellom dem.

Begrepene «miljørett» og «miljøforvaltningsrett» kan gis en snever og en vid betydning. I den *snevre* betydningen betegner det rettsprinsipper og regler som har som *hovedformål* å verne miljøet eller i det minste å sikre at miljøhensynet ivaretas på lik linje med andre mål og verdier i samfunnet. Men miljøsituasjonen og hvordan miljøet vernes, er ikke bare avhengig av miljølovgivningen og anvendelsen av den. Det har også stor betydning hvordan miljøhensynet vektlegges når det treffes vedtak etter lover som har annet enn miljøvern som hovedformål. En *vid* betydning av begrepet miljøforvaltningsrett vil også omfatte *alle de rettsprinsippene og offentligrettslige reglene som utgjør grunnlag for vedtak av betydning for miljøtilstanden*. Mange av disse finnes i lovgivning som har utbygging av infrastruktur og regulering av næringsvirksomhet som sitt hovedformål. Til syvende og sist er det dette som bestemmer hvordan miljøhensynet ivaretas «i bredden» og i samfunnet i sin helhet. Ved regulering av virksomhet som kan medføre miljøskader, skal miljøvirkningene utredes og miljøhensynet vektlegges. Dette følger av «integrasjonsprinsippet» som vi skal komme tilbake til senere i boken. Avgjørende blir hvor godt de utredes, og hvilken vekt de tillegges.

1.2.2 Miljøforvaltningsrett i «snever» betydning

Miljøforvaltningsrett i den «snevre» betydningen dreier seg for det første om overordnede og generelle retningslinjer og regler, som det grunnlovsfestede vernet av naturmiljøet i Grunnloven § 112, de overordnede retningslinjene som gjerne betegnes miljørettslige prinsipper, og særlige saksbehandlingsregler for å sikre at miljøhensynet ivaretas. Her finner vi også lovene som har som hovedformål å løse bestemte miljøvernoppgaver.

Utslipp av skadelige klimagasser skal reduseres i tråd med mål i *klimaloven* (lov 16. juni 2017 nr. 60) og blant annet gjennom systemet med kvoteplikt og handel med utslippskvoter i *klimakvoteloven* (lov 17. desember 2004 nr. 99). *Forurensningsloven* (lov 9. mars 1981 nr. 6) og *produktkontrollloven* (lov 11. juni 1976 nr. 79) skal hindre eller fjerne forurensning og avfall, og herunder også utslipp av klimagasser. *Naturmangfoldloven* (lov 19. juni 2009 nr. 100) gir hjemmel for å verne verdifulle naturtyper og naturområder og sikre en god forvaltning av arter av dyr og planter som er truet. Hovedformålet også med *viltloven* (lov 29. mai 1981 nr. 38) og *loven om laksefisk og innlandsfisk* (lov 15. mai 1992 nr. 47) er vern og forvaltning av dyrelivet, mens *genteknologiloven* (lov 2. april 1993 nr. 38) skal sikre at framstilling og bruk av genmodifiserte organismer ikke medfører helse- og miljømessige skadevirkninger. Formålet med *loven om motorferdsel i utmark og*

HVORDAN SIKRER VI MILJØET for kommende generasjoner?


Denne boken er skrevet som lærebok i miljørett med et forvaltningsrettslig perspektiv for studiet i rettsvitenskap (juss).

Boken skal gi forståelse av de grunnleggende rettsspørsmålene i miljøvernarbeidet og kunnskap om hovedtrekk i internasjonal miljø- og klimarett og miljøretten i EØS. Videre behandler boken viktige prinsipper, virkemidler og de særlige krav til saksbehandlingen i miljøraker.

I egne kapitler behandles hovedtrekkene i plan- og bygningsloven, viktige deler av naturmangfoldloven, kontroll med forurensning på grunnlag av forurensningsloven og regulering av tiltak i vassdrag etter vassdragslovgivningen.

Boken er egnet som litteratur i faget ved de juridiske fakulteter og andre høyere læresteder. Det er lagt vekt på at den skal illustrere temaer i den alminnelige forvaltningsretten. Samtidig framheves og drøftes de spesielle rettsspørsmålene som reiser seg i forvaltningens arbeid med å sikre våre naturverdier og et godt miljø i dag og på lang sikt.

HANS CHR. BUGGE ble Docteur de Spécialité (regional planlegging) ved Universitetet i Paris II i 1972 og dr. juris ved Universitetet i Oslo i 1998. Bugge har bakgrunn bl.a. som embetsmann i Miljøverndepartementet og Finansdepartementet, direktør for Statens forurensningstilsyn, generalsekretær i Redd Barna og statssekretær i Departementet for utviklingshjelp. Han ble professor i miljørett ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, i 1998 og er professor emeritus siden 2012.

 Universitetsforlaget

ISBN: 978-82-15-06008-8



9 788215 060088

OMSLAG AV STIAN HOLE