

# Føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 første punktum

Kandidatnummer: 181

Antall ord: 14 326



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

7. juni 2021

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>3</b>
1.1	Tema, problemstilling og aktualitet	3
1.2	Metode og rettskilder	5
1.3	Avgrensninger og videre fremstilling	6
<b>2</b>	<b>Teoretisk perspektiv .....</b>	<b>7</b>
2.1	Opptakt	7
2.1.1	Prinsippets begrunnelse	7
2.1.2	Prinsippets betydningsinnhold	7
2.1.3	Prinsippets formål	8
2.2	Føre-var-prinsippets virkninger	10
2.2.1	Hva er virkningen av at prinsippet utgjør en pliktig retningslinje?	10
2.2.2	Hva ligger i uttrykket «vesentlig skade»?	13
2.2.3	Hvilke virkemidler må beslutningstakeren vurdere?	15
2.2.4	Delkonklusjon	18
2.3	Føre-var-prinsippets betingelser	18
2.3.1	For hvilke beslutninger gjelder prinsippet?	18
2.3.2	Når er betingelsen «uten [...] tilstrekkelig kunnskap» oppfylt?	20
2.3.3	Hvilke krav stilles til håndteringen av vitenskapelig kunnskap?	22
2.3.4	Hva er konsekvensen av at kunnskapen ikke er tilstrekkelig?	24
2.3.5	Delkonklusjon	25
<b>3</b>	<b>Praktisk perspektiv .....</b>	<b>26</b>
3.1	Innledning	26
3.2	Tillatelse til akvakulturproduksjon på lokalitet Husevågøy	26
3.2.1	Kort om saken	26
3.2.2	Forvaltningens vurderinger	27
3.3	Tillatelse til gruvevirksomhet i Engebøfjellet	30
3.3.1	Kort om saken	30
3.3.2	Forvaltningens vurderinger	31
3.4	Tillatelse til gruvevirksomhet i forekomstene Nussir og Ulveryggen	36
3.4.1	Kort om saken	36
3.4.2	Forvaltningens vurderinger	36

3.5	Tillatelse til sprengning av sjøminer i Oslofjorden	39
3.5.1	Kort om saken	39
3.5.2	Forvaltningens vurderinger	40
3.6	Samlet vurdering av sakene	41
<b>4</b>	<b>Avsluttende betraktninger</b> .....	<b>44</b>
	<b>Kildeliste</b> .....	<b>46</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Tema, problemstilling og aktualitet

Tema for oppgaven er føre var-prinsippet slik det er nedfelt i naturmangfoldloven (nml) § 9 første punktum.<sup>1</sup> Prinsippet gir veiledning når forvaltningen skal treffe en beslutning, og det er usikkerhet knyttet til hvilke virkninger beslutningen vil ha for naturmiljøet. Oppgaven har to hovedproblemstillinger. Jeg vil først undersøke hvilke virkninger føre-var-prinsippet har for forvaltningens håndtering av usikkerhet. Deretter vil jeg se på spørsmålet om når prinsippet kommer til anvendelse. Første del av oppgaven inneholder en teoretisk drøftelse av føre-var-prinsippet, og i andre del gjennomgås eksempler fra forvaltningspraksis der prinsippet har blitt vurdert. Oppgavens to hovedproblemstillinger er vide. Jeg vil derfor i den praktiske delen særlig fokusere på to forhold ved prinsippets anvendelse. Først hvordan vitenskapelig kunnskap skal fremlegges og håndteres, og dernest hvordan vurderingen av prinsippet skal fremstilles i beslutningen. Disse to forholdene er valgt fordi de er viktige for å kunne belyse prinsippets praktiske anvendelse og betydning.

Et av miljørettens grunnproblemer er at det ofte er mangel på kunnskap om kompliserte sammenhenger i naturen. Dermed vil det ofte være usikkert hvordan naturen vil reagere på ulike inngrep og forstyrrelser.<sup>2</sup> Føre-var-prinsippet er utviklet for å gi veiledning om hvordan slik usikkerhet skal håndteres.<sup>3</sup> Prinsippet har sin opprinnelse i tysk miljøvernpolitikk. Med utgangspunkt i det tyske prinsippet begynte føre-var-prinsippet å bli innlemmet i internasjonale instrumenter på slutten av 1980-tallet.<sup>4</sup> I dag er prinsippet nedfelt i flere internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til,<sup>5</sup> i tillegg til at det er tatt inn i flere lover foruten naturmangfoldloven, blant annet havressursloven og svalbardmiljøloven.<sup>6</sup>

Føre-var-prinsippet i vid forstand formuleres gjerne som at tvilen skal komme miljøet til gode. En snevrere forståelse av prinsippet innebærer en plikt til å legge til grunn en hypotese som faktum i en beslutningsprosess, til tross for at hypotesen ikke er vitenskapelig

---

<sup>1</sup> Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven – nml).

<sup>2</sup> Bugge (2019) s. 62.

<sup>3</sup> Bugge (2019) s. 62; Sands og Peel (2018) s. 230.

<sup>4</sup> NENT (1997) s. 17; Sands og Peel (2018) s. 230.

<sup>5</sup> Se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 583 for eksempler.

<sup>6</sup> Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven) § 7; Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) § 7.

verifisert.<sup>7</sup> Tilhengere av prinsippet viser til at det gir en mulighet til tidlig handling for å forhindre mulige miljøtrusler. Samtidig er prinsippet kritisert for å overregulere og begrense menneskelig aktivitet.<sup>8</sup> Den danske betegnelsen «forsiktighetsprinsipp» illustrerer problemstillingen godt. Det kan være positivt å utvise forsiktighet, men det er ikke nødvendigvis slik at man alltid bør være forsiktig i ulike handlingsvalg. Overdreven forsiktighet kan også føre til handlingslammelse.<sup>9</sup>

Naturmangfoldlovens føre-var-prinsipp er basert på føre-var-prinsippet i konvensjon om biologisk mangfold fra 1992.<sup>10</sup> Prinsippet kommer til uttrykk i både første og andre punktum i nml. § 9. Første punktum gir en generell regel for beslutningssituasjoner der det er usikkerhet om hvilke virkninger beslutningen vil ha for naturmiljøet. Andre punktum knytter seg til den særskilte situasjonen der det foreligger en risiko for skade på naturmiljøet, og forvaltningen står fritt til å avgjøre om den av eget tiltak skal treffe forvaltningstiltak for å forhindre denne risikoen i å realisere seg. Begge sidene av prinsippet gir anvisning på hvordan usikkerhet skal håndteres med det siktemål å verne naturmangfoldet. Skade som påføres naturmiljøet kan ikke alltid repareres eller reverseres, og føre-var-prinsippet i nml. § 9 står derfor sentralt i arbeidet med å stanse det stadige tapet av arter og naturtyper, og dermed bevare naturens mangfold.<sup>11</sup>

Bestemmelsen i nml. § 9 første punktum har ikke et helt entydig innhold. Det er derfor interessant å forsøke å klarlegge prinsippets virkninger og betingelser. Tanken bak klarleggingen er at det skal bli tydeligere hva føre-var-prinsippet, som et miljørettslig prinsipp, betyr i praksis. Oppgaven er ment som et bidrag til hva jeg håper blir en større debatt om prinsippets innhold og bruk, og som over tid kan gi en økt forståelse for prinsippets anvendelse.

---

<sup>7</sup> Mellbye (2000) s. 23; NENT (1997) s. 28.

<sup>8</sup> Sands og Peel (2018) s. 230.

<sup>9</sup> NENT (1997) s. 102.

<sup>10</sup> Convention on Biological Diversity, 5 June 1992 Rio de Janeiro (entered into force 29 December 1993) 1760 U.N.T.S. 69 (konvensjon om biologisk mangfold) fortalens tiende ledd; NOU 2004: 28 s. 58 og 158.

<sup>11</sup> NOU 2004: 28 s. 191.

## 1.2 Metode og rettskilder

Oppgavens første del er av rettsdogmatisk karakter. Prinsippets uklarhet gjør det imidlertid vanskelig alltid å skille mellom hva som *er* og hva som *kan være* gjeldende rett. Mitt mål er ikke å trekke en klar grense her, men heller å finne frem til de tolkningsresultater som jeg mener er best belagt rettskildemessig. Oppgavens andre del er empirisk i den forstand at jeg undersøker anvendelsen av prinsippet i et mindre utvalg saker. Avslutningsvis vil jeg presentere noen rettspolitiske betraktninger knyttet til de konklusjonene som er trukket opp i de teoretiske og praktiske delene av oppgaven.

Ved tolkningen av nml. § 9 første punktum vil lov og forarbeider utgjøre de eneste autoritative kildene, ettersom det ikke er avsagt noen høyesterettsavgjørelser der nml. § 9 kommer til anvendelse. Jeg har undersøkt underrettspraksis knyttet til prinsippet, men har ikke funnet avgjørelser som kan bidra til å klarlegge de spørsmålene oppgaven reiser om prinsippets virkninger og betingelser. Juridisk litteratur, samt rundskriv og veiledere, vil i hovedsak fungere som støtteargumenter, men de kan få større vekt der ordlyd og forarbeider gir lite veiledning. Reelle hensyn vil kunne tillegges betydelig vekt i tilfeller der det er tvil om tolkningen på bakgrunn av øvrige rettskilder, og da særlig de hensyn som er tatt opp i formålsbestemmelsen i nml. § 1. Andre viktige bestemmelser som er spesielt relevante ved tolkningen, er forvaltningsmålene i nml. §§ 4 og 5.

Naturmangfoldloven skal sikre en samordnet og effektiv oppfølging av konvensjon om biologisk mangfold.<sup>12</sup> Begreper og uttrykk som er relevante for føre-var-prinsippet vil ofte være basert på konvensjonens bestemmelser. Enkelte steder vil det derfor henvises til konvensjonen. Andre internasjonale instrumenter vil ikke benyttes i behandlingen av prinsippet, siden en grundigere undersøkelse av prinsippets betydningsinnhold i ulike internasjonale konvensjoner og erklæringer ikke kan gjennomføres innenfor rammene av en juridisk masteroppgave.

---

<sup>12</sup> NOU 2004: 28 s. 58.

### 1.3 Avgrensninger og videre fremstilling

Oppgaven er avgrenset til den siden av prinsippet som kommer til uttrykk i nml. § 9 første punktum. Den bestemte beslutningssituasjonen som nml. § 9 andre punktum tar sikte på, vil ikke drøftes særskilt. Denne avgrensningen er valgt på bakgrunn av at nml. § 9 første punktum reiser tilstrekkelig med problemstillinger for en oppgave av dette omfanget. Videre vil føre-var-prinsippets gjennomslagskraft på annet grunnlag enn nml. § 7 ikke drøftes. Forvaltningens adgang til å vektlegge en føre-var-betraktning utenfor de tilfeller prinsippet utgjør en pliktig retningslinje etter nml. § 7, vil dermed ikke behandles.

Oppgaven vil også avgrenses til forvaltningens avgjørelse av enkeltvedtak. For eksempel vil utferdigelse av forskrifter eller forvaltning av fast eiendom ikke bli drøftet nærmere. Avgrensningen er gjort for å skape en klar sammenheng mellom den teoretiske og den praktiske delen, siden alle sakene som blir analysert i sistnevnte del er fattet som enkeltvedtak. Føre-var-prinsippet kan få betydning for forvaltningens bevisvurdering, rettsanvendelse, skjønnsutøvelse og saksbehandling, men oppgaven er skrevet særlig med forvaltningens skjønnsutøvelse for øye.<sup>13</sup>

Jeg vil først behandle spørsmålet om hvilke virkninger prinsippet har i punkt 2.2, deretter behandle spørsmålet om når prinsippet kommer til anvendelse i punkt 2.3, før jeg tar fatt på den praktiske delen i punkt 3. I den teoretiske delen av oppgaven vil jeg drøfte de spørsmål som er viktigst for å kunne klarlegge prinsippets virkninger og betingelser. Hvilke rettsvirkninger som følger av at den mulige skaden faktisk inntreer og spørsmål knyttet til bevisbyrde, vil for eksempel ikke bli behandlet. I den teoretiske delens første kapittel vil jeg gi en nærmere presentasjon av prinsippets begrunnelse, struktur og formål. Dette er ment som en opptakt til oppgavens to hovedproblemstillinger.

---

<sup>13</sup> Aulie (2017) note 45; Backer (2012) s. 68; Bugge (2019) s. 160–162.

## 2 Teoretisk perspektiv

### 2.1 Opptakt

#### 2.1.1 Prinsippets begrunnelse

Føre-var-prinsippet regulerer forholdet mellom mennesket og naturen.<sup>14</sup> Menneskenes tilnærming til naturen har variert gjennom historien, men i moderne tid har fellesnevneren vært en grunnidé om at naturen skiller seg på fundamentalt vis fra menneskene, og at naturens verdi avhenger av hvilken nytte den har for oss mennesker.<sup>15</sup> Det siste halve århundret har det imidlertid vokst frem et økologisk helhetssyn som oppfatter naturens sammenhenger og systemer som en dynamisk helhet, der mennesket selv er en del av naturen.<sup>16</sup> Ett aspekt ved dette helhetssynet er erkjennelsen av at menneskenes kunnskap ikke er tilstrekkelig til å forstå det økologiske systemet med dets komplekse sammenhenger fullt ut.<sup>17</sup> Føre-var-prinsippet kan sees som et utslag av denne erkjennelsen.<sup>18</sup> Prinsippet har en nær sammenheng med det mer overordnede målet om en bærekraftig utvikling. Synspunktet har vært at en miljøpolitikk som skal sikre bærekraftig utvikling, må unngå å drive sjansespill med de økologiske systemene. Føre-var-prinsippet skal bidra til at et slikt sjansespill ikke skjer.<sup>19</sup> Dermed blir føre-var-prinsippet et svar på det økologiske problemet vår kunnskapsmangel representerer, samt en del av løsningen på hvordan rettsvitenskapen skal håndtere at menneskelig aktivitet innebærer en trussel mot nåtidens og fremtidens miljø.

#### 2.1.2 Prinsippets betydningsinnhold

Føre-var-prinsippet utgjør et av de miljørettslige prinsippene inntatt i nml. §§ 8 til 12 i lovens kapittel II. I nml. § 9 første punktum står det at «[n]år det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det

---

<sup>14</sup> Christophersen (1997) s. 157.

<sup>15</sup> Ibid. s. 35.

<sup>16</sup> Ibid. s. 36–42.

<sup>17</sup> Mellbye (1998) s. 7.

<sup>18</sup> Christophersen (1997) s. 155.

<sup>19</sup> Mellbye (2000) s. 24.



tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet». Formuleringen tilsier at det skal legges inn en sikkerhetsmargin i beslutningsprosessen for å unngå at beslutningen påfører naturmangfoldet vesentlig skade. Sikkerhetsmarginen kan for eksempel bestå i at tillatelse til virksomhet nektes eller begrenses, eller at det stilles vilkår for virksomhet som avbøter risikoen for vesentlig skade.<sup>20</sup> Miljøprinsippene i §§ 8 til 12 skal forstås som pliktige «retningslinjer» jf. nml. § 7 første punktum. Betingelsen for at prinsippet kommer til anvendelse er at det ikke foreligger «tilstrekkelig kunnskap» om hvilke virkninger beslutningen kan ha for naturmiljøet. Omfanget av kunnskap som innhentes i den enkelte beslutningssituasjon, avhenger av hva som er «rimelig» ut ifra «sakens karakter» og «risiko for skade på naturmangfoldet» jf. nml. § 8 første ledd. Det nærmere innholdet i prinsippets virkninger og betingelser vil bli drøftet nærmere i henholdsvis punkt 2.2. og 2.3 i tilknytning til oppgavens to hovedproblemstillinger.

### 2.1.3 Prinsippets formål

Mellbye benytter begrepet *miljø sikkerhet* som betegnelse på den nye verdistandard som ble innført med miljørettstenkningen, og som ligger innebygget som en forutsetning i de deler av rettssystemet der miljøhensyn kan komme i konflikt med andre hensyn eller interesser.<sup>21</sup> Et slikt synspunkt innebærer at miljørettslige regler, deriblant føre-var-prinsippet, har som mål å ivareta miljø sikkerheten. Miljø sikkerheten blir slik et parallellbegrep til rettssikkerheten, der begge kan sees som en henvisning til et bestemt sett verdier og ideelle normer.<sup>22</sup>

Miljø sikkerhet som ideal for samfunnets miljørettslige regler innebærer ikke at miljøinngrep kategorisk skal avvises, på samme måte som kravet om rettssikkerhet ikke tilsier at alle inngrep i borgernes rettssfære skal unngås. Kravet om miljø sikkerhet innebærer heller at naturen skal forvaltes på en vellykket måte.<sup>23</sup> I naturmangfoldloven kan svaret på spørsmålet om hva som utgjør en vellykket naturforvaltning søkes i lovens formålsbestemmelse, nedfelt i nml. § 1:

Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for

---

<sup>20</sup> Backer (2010) s. 97; Bugge (2019) s. 158.

<sup>21</sup> Mellbye (1998) s. 49.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid. s. 50.

menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

Formålet med loven er ivaretagelse av naturen, både for naturens egen skyld og for å sikre den verdien naturen har for nålevende og fremtidige generasjoner. For å oppnå dette, skal naturen forvaltes gjennom «bærekraftig bruk og vern».<sup>24</sup> Det er på bakgrunn av lovens formålsbestemmelse nærliggende å slutte at en vellykket naturforvaltning er en ivaretagelse av naturen i tråd med nml. § 1. En forutsetning for en slik vellykket naturforvaltning, og dermed også en forutsetning for oppnåelsen av miljø sikkerhet, er bærekraftig bruk og vern av naturens ressurser.<sup>25</sup>

I lovens forarbeider fremgår det at uttrykket «bærekraftig bruk» bevisst er unnlatt definert, men at uttrykket heller er konkretisert gjennom de mål og prinsipper som fremgår av lovens kapittel II.<sup>26</sup> Som en regel om bærekraftig bruk blir føre-var-prinsippet dermed en regel som sier noe om hvordan myndighetene ideelt sett bør håndtere usikkerhet for at naturforvaltningen skal være vellykket. Prinsippet må leses i sammenheng med de øvrige bestemmelsene om bærekraft i kapittel II. Særlig viktig i denne sammenheng er forvaltningsmålene for naturtyper, økosystemer og arter angitt i nml. §§ 4 og 5. Bestemmelsenes kjerne er at mangfoldet av naturtyper og arter, samt økosystemers funksjoner, struktur og produktivitet, skal ivaretas. Forvaltningsmålene fungerer dermed som en presisering av formålet i nml. § 1, og de er helt sentrale komponenter i lovens bærekraftprinsipp.

---

<sup>24</sup> Utrykkene vern og bærekraftig bruk er også brukt i artikkel 1 i konvensjon om biologisk mangfold.

<sup>25</sup> Bugge (2019) s. 261.

<sup>26</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 75.

## 2.2 Føre-var-prinsippets virkninger

### 2.2.1 Hva er virkningen av at prinsippet utgjør en pliktig retningslinje?

#### Naturmangfoldloven § 7 første punktum

Den rettslige betydningen av de miljørettslige prinsippene i §§ 8 til 12 er angitt i nml. § 7 første punktum. Bestemmelsen uttrykker at prinsippene «skal legges til grunn som retningslinjer» ved utøving av offentlig myndighet. Ordet «skal» tilsier at forvaltningen har en plikt til å legge prinsippene til grunn som retningslinjer. Ordlyden av «retningslinje» tilsier at føre-var-prinsippet skal fungere som en oppfordring, anbefaling eller veiledning, men at det ikke innebærer en plikt til å legge et bestemt resultat til grunn. I odelstingsproposisjonen er det uttalt om uttrykket:

Ordet retningslinje innebærer bl.a. at prinsippene ikke trenger å være utslagsgivende for resultatet i enhver sak. Andre hensyn kan komme inn, f.eks. etter retningslinjer for skjønnsutøvelse etter en annen lov som veier tyngre i den aktuelle saken.<sup>27</sup>

Føre-var-prinsippets status som pliktig retningslinje innebærer dermed at forvaltningen må vurdere prinsippet, men den er ikke forpliktet til å la hensynet til å unngå mulig vesentlig skade få avgjørende vekt i alle saker. Ifølge ordlyden og den siterte forarbeidsuttalelsen gir prinsippet dermed et uttrykk for et hensyn som skal legges til grunn i de situasjoner prinsippet kommer til anvendelse, men hensynet til å unngå vesentlig skade på naturmangfoldet kan måtte vike for andre og mer tungtveiende hensyn.

I spesialmotivene til nml. § 7 står det at «[d]en samlede forvaltningen av naturmangfoldet må [...] være i samsvar med retningslinjene».<sup>28</sup> Uttalelsen tilsier at det foreligger en plikt for myndighetene når det gjelder resultatet av den samlede forvaltningen av naturmangfoldet. En slik plikt innebærer at forvaltningens mulighet til å legge utslagsgivende vekt på andre hensyn enn hensynet til å unngå mulig miljøskade, må modereres. Selv om forvaltningen i utgangspunktet står fritt til å nedprioritere hensynet til å unngå mulig miljøskade, går det en grense for hvor ofte dette kan skje før den samlede naturforvaltningen ikke lenger vil være i samsvar med prinsippet. Det er ikke lett å se hvordan en slik plikt kan

---

<sup>27</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 378.

<sup>28</sup> Ibid.

følges opp og kontrolleres. Hver enkelt beslutningstaker kan umulig ha oversikt over naturforvaltningen som helhet, og hvordan den enkelte beslutning kan virke inn på den samlede forvaltningen. Det kan derfor stilles spørsmål ved om uttalelsen i forarbeidene virkelig utgjør en reell plikt. Backer omtaler uttalelsen som et synspunkt i sin kommentarutgave til loven. Han peker videre på at det vil være vanskelig å håndheve synspunktet i den enkelte sak, men at det for eksempel kan kontrolleres gjennom Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon.<sup>29</sup>

Uavhengig av om den ovenfor siterte forarbeidsuttalelsen leses som en reell plikt eller ikke, blir det et spørsmål om hvordan man kan forene synspunktet om at forvaltningen står fritt til å treffe det resultat den anser som hensiktsmessig i den enkelte sak, med synspunktet om at det samtidig stilles et krav til resultatet av alle enkeltbeslutninger sett under ett. Nedenfor vil jeg undersøke om miljø sikkerhetsperspektivet kan gi noen svar på dette spørsmålet.

Miljø sikkerhetsidealet og ønsket om en vellykket naturforvaltning tilsier at naturen bør forvaltes på en måte som gjør at den bevares jf. nml. § 1. Det sentrale i dette perspektivet er at hensynet til å unngå mulig skade på naturmiljøet ilegges den vekt som hensynets viktighet tilsier at det bør få i den enkelte sak.<sup>30</sup> Slik kan både hensynet til miljøet og hensynet til øvrige samfunnsinteresser ivaretas, hvilket er en målsetning som reglene om bærekraftig bruk skal bidra til.<sup>31</sup> For at en mest mulig korrekt vektlegging av miljøhensynet skal bli mulig, er det helt avgjørende at forvaltningen i sin avveining av ulike hensyn ikke underspiller eller underdriver viktigheten av å unngå mulig skade på naturmiljøet. Miljøhensynet må tydeliggjøres og løftes frem, og deretter gis den mest mulig korrekte vekten på bakgrunn av dette.

En følge av dette perspektivet er at forvaltningen må være bevisst viktigheten av å unngå mulig miljøskade i den konkrete saken.<sup>32</sup> En miljømessig bevissthet gjør at forvaltningen må akseptere eventuell miljørisiko med åpne øyne, og det blir da vanskeligere å bagatellisere miljøhensynet. Dette vil bidra til at naturforvaltningen som helhet samsvarer

---

<sup>29</sup> Backer (2010) s. 85.

<sup>30</sup> Se Mellbye (1998) s. 75, der forfatteren uttaler at han anser det som en hovedoppgave for miljøretten å drøfte hvordan miljøhensynene kan integreres i den juridiske argumentasjonen slik at de får den vekt deres viktighet tilsier.

<sup>31</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 76; Aulie (2011) s. 46; Bugge (2019) s. 264.

<sup>32</sup> Se Mellbye (1998) s. 135, der forfatteren peker på at beslutningstakeren bør være bevisst risikoen han står overfor når vedtak skal treffes.

med føre-var-prinsippet og hensyntar naturen i tråd med nml. § 1 og bærekraftprinsippet. Samtidig kan synspunktet om at føre-var-prinsippet ikke stiller noen krav til resultatet av de enkelte beslutningsprosessene, opprettholdes. En miljømessig bevissthet fra forvaltningens side er imidlertid ingen garanti for at forarbeidenes synspunkt om den helhetlige naturforvaltningen faktisk ivaretas. Men det er kanskje det nærmeste man kommer så lenge føre-var-prinsippet ikke stiller materielle krav til resultatet av enkeltbeslutninger. Forholdene vil nemlig da ligge til rette for at miljøhensynet tas på alvor. Hvordan kravet om miljøbevissthet skal følges opp, behandles nedenfor.

### **Naturmangfoldloven § 7 andre punktum**

Det følger av nml. § 7 andre punktum at «vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen». Begrunnelsesplikten i nml. § 7 andre punktum utgjør et spesifikt supplement til den generelle begrunnelsesplikten i forvaltningsloven (fvl) § 25.<sup>33</sup> Den vurderingen som forvaltningen må foreta som følge av at føre-var-prinsippet utgjør en pliktig retningslinje jf. nml. § 7 første punktum, må dermed fremgå av vedtaket. I det følgende vil jeg konkretisere noe nærmere hvilke elementer som må inngå i begrunnelsen for at nml. § 7 andre punktum skal være overholdt.

Det er i odelstingsproposisjonen uttalt at motivet for begrunnelsesplikten er å sikre at den samlede forvaltningen er i tråd med miljøprinsippene, og å sikre en ensartet tolkning av prinsippene.<sup>34</sup> Dette skal gjøres ved at forvaltningen skal «vise hvordan prinsippene er kommet inn i den konkrete saken og hvilken vekt de er tillagt».<sup>35</sup> Forarbeidsuttalelsene tilsier at forvaltningen må la det fremgå av vedtaket at føre-var-prinsippet er vurdert, hvordan den har tolket prinsippet, om forutsetningene for at prinsippet utgjør en pliktig retningslinje er til stede, og hvordan hensynet til å unngå mulige skadevirkninger er vektet.

For at man skal kunne sikre at kravet om miljøbevissthet som er redegjort for i tilknytning til nml. § 7 første punktum faktisk blir etterlevd, må det også fremgå av vedtaket at forvaltningen har vært bevisst på hvilken miljørisiko som står på spill i den konkrete saken.

---

<sup>33</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl); Backer (2012) s. 233; Bugge (2019) s. 265.

<sup>34</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 378.

<sup>35</sup> Ibid.

Forvaltningen må derfor i et tilfelle der prinsippet ikke gis utslagsgivende vekt, åpent begrunne dette valget i lys av nml. § 1 og §§ 4 og 5.<sup>36</sup> Slik kan man sikre at forvaltningen er bevisst på hvilken betydning beslutningen har for målet om å bevare arter, naturtyper og økosystemer, og dermed hvilken miljørisiko beslutningen innebærer. Begrunnelsesplikten kan da understøtte at miljøhensynet tas på alvor, og med dette på best mulig måte bidra til at naturforvaltningen som helhet samsvarer med føre-var-prinsippet.

I de tilfellene forvaltningens beslutning ikke treffes skriftlig, kan ikke de samme kravene til begrunnelse som skissert ovenfor stilles. Siden oppgaven er avgrenset til avgjørelse av enkeltvedtak, vil jeg ikke drøfte nærmere hva som gjelder i disse tilfellene.

### **2.2.2 Hva ligger i uttrykket «vesentlig skade»?**

Føre-var-prinsippet gir uttrykk for at «vesentlig skade» skal unngås. Ordlyden av «vesentlig skade» tilsier at ikke enhver negativ påvirkning på naturmiljøet vil være tilstrekkelig. Det kreves at skaden har et visst omfang. Uttrykket blir omtalt slik i Biomangfoldutvalgets utredning:

Ikke enhver mulig skadevirkning skal ha betydning. Om det vil være tale om «vesentlig skade», vil avhenge av en konkret vurdering i den enkelte sak, og vil være avhengig av omfanget og alvorlighetsgraden ved den mulige skaden og hvor sannsynlig det er at den vil inntre.<sup>37</sup>

Uttalelsen tilsier at hvorvidt en skade er «vesentlig» eller ikke, avhenger av om skaden har en tilstrekkelig grad av alvor, og om den vil inntre med en tilstrekkelig grad av sannsynlighet.

I odelstingsproposisjonen utdypet departementet hva som ligger i uttrykket «alvorlig eller irreversibel skade» i nml. § 9 andre punktum. Det uttaler seg også om forholdet mellom «vesentlig» og «alvorlig eller irreversibel» skade:

Istedenfor «vesentlig skade» brukes imidlertid i internasjonal rett ofte uttrykket 'alvorlig eller irreversibel' skade. Departementet foreslår at de samme begrepene brukes i naturmangfoldloven § 9.

---

<sup>36</sup> Et synspunkt om at beslutningens betydning for forvaltningsmålene må fremgå av vedtaket, følger også av Miljøverndepartementet (2012b) s. 4.

<sup>37</sup> NOU 2004: 28 s. 583.

Dette er ment som en presisering, ikke en innholdsmessig endring i forhold til utvalgets begrep «vesentlig» skade.<sup>38</sup>

Departementets uttalelse tilsier at begrepet «vesentlig» skal leses i sammenheng med formuleringen «alvorlig eller irreversibel» i § 9 andre punktum. Innholdet i sistnevnte formulering må da legges til grunn når innholdet av begrepet «vesentlig» skal klarlegges. Samme synspunkt er referert til av Backer i hans kommentarutgave til loven, og lagt til grunn i rundskrivet til Miljøverndepartementet.<sup>39</sup> De utdypninger som odelstingsproposisjonen gir vedrørende «alvorlig eller irreversibel skade», vil dermed også gi veiledning for hvilken alvorlighetsgrad som kreves når det skal avgjøres om en mulig skade er «vesentlig».

Hvilke faktorer som inngår i vurderingen av om en skade er «alvorlig eller irreversibel», er blant annet om skaderisikoen gjelder natur som fra før er truet eller sårbar, om skaden vil være varig eller midlertidig, og om skaden vil gjøre det vesentlig vanskeligere å nå målene i §§ 4 eller 5.<sup>40</sup> Departementet uttaler særskilt om forvaltningsmålene at dersom det er tale om en skade «som ikke i særlig grad påvirker muligheten til å nå disse målene, vil det neppe være tale om en alvorlig eller irreversibel skade i lovens forstand».<sup>41</sup> Dette må derfor anses som den viktigste faktoren i vurderingen. Det er naturlig å se forvaltningsmålenes sentrale plass i skadevurderingen i lys av målenes tette relasjon til både lovens formål og lovens bærekraftprinsipp.

Når det gjelder hvilken grad av sannsynlighet som kreves i det enkelte tilfellet, gir verken utredningen eller odelstingsproposisjonen noen detaljert veiledning om hvilke beviskrav som gjelder i ulike skadescenarier. Biomangfoldutvalgets uttalelse tilsier at alvorlighetsgrad og sannsynlighetsgrad er to faktorer som må vurderes under ett, for å avgjøre om den aktuelle skadevirkningen er vesentlig. Dermed vil beviskravet som stilles, avhenge av hvor alvorlig den mulige skaden er i den konkrete saken. Spørsmålet blir om det kan oppstilles noen ytre rammer for hvilken sannsynlighetsgrad som kreves for at skaden kan anses som «vesentlig».

Det er i utredningen slått fast at føre-var-prinsippet kan berettige at det legges vekt på om et tiltak innebærer en risiko for miljøskade, selv om det ikke kan konstateres

---

<sup>38</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 103.

<sup>39</sup> Backer (2010) s. 97-98; Miljøverndepartementet (2012a) s. 32.

<sup>40</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 381.

<sup>41</sup> Ibid. s. 103.

sannsynlighetsovervekt for at slik skade vil inntre.<sup>42</sup> Det er dermed ikke et krav om sannsynlighetsovervekt for skadeinntredelse for at skaden skal kunne anses som «vesentlig». I odelstingsproposisjonen uttales det i tilknytning til nml. § 9 andre punktum at sannsynligheten for skadeinntredelse må, ut ifra vitenskapelige kriterier eller erfaringskunnskap, være «reell».<sup>43</sup> Begrepet «reell» har ikke et helt klart innhold, men det trekker en grense mot rent hypotetiske og teoretiske skademuligheter. Uttalelsen stiller også krav til at det må foreligge kunnskap som underbygger at skade kan inntre. Det er gode grunner til å trekke en tilsvarende grense i tilknytning til nml. § 9 første punktum, siden en plikt til å vektlegge en rent teoretisk eller hypotetisk skademulighet ikke vil tjene til å ivareta formålet i nml. § 1.

Utover avklaringene som er skissert ovenfor, er det vanskelig å si noe konkret om sannsynligheten som kreves for at skaden skal være «vesentlig» uavhengig av skadens alvorlighet. Risikoens størrelse, i betydningen produktet av sannsynlighet og skadeomfang, må, i mangel av mer konkrete retningslinjer i ordlyd og forarbeider, være av en slik størrelse samlet sett at oppnåelsen av formålet i nml. § 1 er truet. Trusselen må videre være av et slikt omfang at hensynet til å unngå mulig vesentlig skade bør utgjøre et pliktig hensyn i beslutningsprosessen. Mangelen på mer konkrete retningslinjer medfører at vurderingen av om en skadevirkning er tilstrekkelig sannsynlig blir svært skjønnsmessig. Forvaltningen står dermed relativt fritt. Hvilken adgang forvaltningen har til å vektlegge skademuligheter som ikke er vesentlige, faller utenfor oppgavens rammer.<sup>44</sup>

### **2.2.3 Hvilke virkemidler må beslutningstakeren vurdere?**

I en beslutningssituasjon der beslutningen kan ha en «vesentlig» skadevirkning, skal forvaltningen ifølge nml. § 9 første punktum «ta[...] sikte på å unngå» slik skade. Førre-var-prinsippets status som pliktig retningslinje gjør at prinsippet ikke begrenser hvilke virkemidler forvaltningen har adgang til å vurdere og benytte. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hvilken virkemiddelbruk beslutningstakeren plikter å vurdere i beslutningsprosessen, som ledd i vektleggingen av hensynet til å unngå mulige miljøskader.

---

<sup>42</sup> NOU 2004: 28 s. 192–193.

<sup>43</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 381.

<sup>44</sup> Se punkt 1.3.



Det kan skilles mellom virkemidler som har *til formål* å unngå skade, og virkemidler som er *egnet* til å hindre at skade oppstår. Forskjellen er at den første typen ikke rent faktisk behøver å hindre vesentlig skade; det er tilstrekkelig at beslutningstakerens intensjon med virkemiddelbruken er å unngå skade. Virkemidler som er egnet til å forhindre vesentlig skade, vil derimot være virkemidler som med en større grad av sikkerhet vil hindre skade i å oppstå. Her vil det være naturlig å la det alminnelige beviskravet om sannsynlighetsovervekt avgjøre om et virkemiddel er egnet eller ikke. Et virkemiddel som med sannsynlighetsovervekt vil hindre mulige skadevirkninger, må dermed anses som egnet. Spørsmålet om virkemiddelbruk kan dermed omskrives til et spørsmål om hvor sikker beslutningstakeren må være på at virkemidlene som han eller hun vurderer å benytte, faktisk vil forhindre skade.

Ordlyden av «tas sikte på» tilsier at forvaltningen må handle ut ifra et mål om å unngå mulig skade. Det stilles ikke krav om at forvaltningen må være sikker på at den handler på en måte som unngår mulige skadevirkninger. Ordlyden tilsier derfor at det er tilstrekkelig at forvaltningen har en intensjon om at virkemidlene den vurderer skal unngå skade.

Biomangfoldutvalget uttaler at når prinsippet får anvendelse, kan muligheten for vesentlige skadevirkninger berettige at en søknad avslås. Videre uttaler utvalget «at det på annen måte kan sikres god trygghet for miljøet, f.eks ved å sette egnete vilkår i en tillatelse».<sup>45</sup> Uttalelsen kan tyde på at virkemiddelbruken må være egnet. Spørsmålet om virkemiddelbruk behandles imidlertid ikke eksplisitt i utredningen. Man må derfor utvise varsomhet med å trekke for sikre slutninger fra enkelte ord som kanskje er brukt uten tanke på skillet mellom virkemidler som har til formål, og virkemidler som er egnet til, å unngå skade.

Forvaltningens virkemiddelbruk er kort omtalt av Jakobsen og Henriksen i deres artikkel om prinsippene føre var og økosystemtilnærming. Forfatterne nøyer seg med å vise til ordlyden og slår så fast at det ikke er noen plikt til faktisk å unngå vesentlig skade, så lenge man gjennom beslutningen har forsøkt å unngå den.<sup>46</sup>

I utgangspunktet får naturmangfoldet sterkest rettsbeskyttelse dersom de virkemidlene som vurderes med sikte på å unngå mulig vesentlig skade, faktisk er egnet til å unngå slik skade. Hensynet til å bevare naturens mangfold taler dermed for at det ikke er tilstrekkelig at virkemidlene har til formål å unngå mulig skade, hvis de ikke også rent faktisk medfører at

---

<sup>45</sup> NOU 2004: 28 s. 583.

<sup>46</sup> Jakobsen og Henriksen (2012) s. 234.

skade unngås. Et synspunkt om at forvaltningens intensjon er avgjørende, vil også kunne tilsløre konflikten mellom hensynet til å unngå mulig vesentlig skade på naturmiljøet og hensynet til ivaretagelse av andre interesser. Dette fordi forvaltningen kan gi inntrykk av at miljøhensynet ivaretas, uten at den beslutningen som treffes faktisk unngår mulig miljøskade.

På den andre siden vil et krav om at virkemiddelbruken må være egnet, sette relativt snevre rammer for hvilke virkemidler forvaltningen plikter å vurdere. Det er naturlig å anta at i situasjoner der det er usikkert om vesentlige skadevirkninger kan inntre, vil det ofte også være usikkert hvilke virkemidler som vil forhindre skadevirkningene. Det alternativet som ofte vil stå igjen som egnet, er en beslutning som helt utelukker at virksomhet eller tiltak kan igangsettes. Dette er fordi mellomløsninger, som for eksempel tillatelse med vilkårsstillelse eller begrensede tillatelser, ofte ikke vil gi tilstrekkelig sikkerhet for at skade unngås. Slike mellomløsninger kan riktignok vurderes av forvaltningen selv om de ikke er egnede, ettersom prinsippet ikke utgjør mer enn en retningslinje. Dersom forvaltningen ikke har en plikt til å vurdere mellomløsninger, vil man imidlertid ikke sikre at disse faktisk blir vurdert. I tilfeller der skademuligheten er i nedre sjikt av hva som kan anses som «vesentlig», kan det være gode grunner til at føre-var-prinsippet bør innebære en plikt til ikke bare å vurdere egnede virkemidler, men også mer usikre mellomløsninger. Da kan prinsippet sørge for at virkemiddelbruken tilpasses skaderisikoen og dermed også behovet for å unngå skade sett opp mot nml. § 1 og §§ 4 og 5. Dette er fordelaktig i lys av at lovens bærekraftprinsipp skal ivareta ikke bare miljøhensynet, men også andre samfunnsinteresser innenfor bærekraftige rammer.<sup>47</sup> Ulempen er imidlertid at man da ikke har en garanti for at egnede virkemidler blir vurdert.

Samlet sett gir ikke rettskildene et helt klart svar på om virkemiddelbruken må være egnet til, eller om det er tilstrekkelig at den har til formål, å unngå vesentlig skade. Siden de legislative hensynene bak føre-var-prinsippet ikke er helt entydige, og ordlyden er så klar som den er, er det mest nærliggende å konkludere med at det er tilstrekkelig at forvaltningens virkemiddelbruk har til formål å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Dette resultatet samsvarer også med den tolkningen som er lagt til grunn av Jacobsen og Henriksen. Konklusjonen er imidlertid ikke åpenbar, og det finnes også støtte i forarbeider og legislative hensyn for en motsatt forståelse.

---

<sup>47</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 76; Aulie (2011) s. 46; Bugge (2019) s. 264.

## 2.2.4 Delkonklusjon

Drøftelsene ovenfor viser at det hefter en betydelig uklarhet omkring føre-var-prinsippets virkninger. Et tydelig krav om at forvaltningen skal legge prinsippet til grunn som en retningslinje for sin myndighetsutøvelse, fremgår av nml. § 7 første punktum. Hva som nærmere ligger i prinsippets status som retningslinje, og hvordan vurderingen av prinsippet skal begrunnes, kan imidlertid ikke løses av ordlyd og forarbeider alene. Den tilnærming som i størst grad sikrer miljø sikkerheten og som jeg har skissert ovenfor, har en svakhet i at den ikke er spesielt tilgjengelig ut ifra de skriftlige rettskildene knyttet til nml. §§ 9 og 7. Forvaltningen må derfor være særlig bevisst på det formål prinsippet skal tjene når den tolker nml. § 7. Hvis forvaltningen ikke ser hen til naturmangfoldlovens og prinsippets formål ved tolkningen, vil ikke kravet miljø sikkerheten stiller til blant annet tydelighet om aksept av miljørisiko, bli etterlevd.

Verken begrepet «vesentlig skade» eller uttrykket «skal det tas sikte på å unngå» i nml. § 9 første punktum har et helt klart betydningsinnhold. Her vil begrunnelsesplikten kunne spille en viktig rolle i prosessen med å redusere prinsippets uklarhet. Tydelighet fra forvaltningens side når den tolker prinsippet, kan bidra til å utvikle en fast og ensartet tolkningspraksis. En slik tolkningspraksis vil kunne klargjøre prinsippets betydning og bidra til å gi veiledning for forvaltningen om hva som utgjør det nærmere innholdet av prinsippets virkninger i senere saker.

## 2.3 Føre-var-prinsippets betingelser

### 2.3.1 For hvilke beslutninger gjelder prinsippet?

Føre-var-prinsippets virkeområde angis i nml. § 7 første punktum. Her står det at prinsippet skal gjelde generelt for «utøvelse av offentlig myndighet». Ordlyden omfatter beslutninger som treffes av alle personer med offentlig myndighet, herunder offentlige organer i stat, fylkeskommune eller kommune, og eventuelt private som har fått delegert offentlig myndighet til seg.<sup>48</sup> Siden oppgaven er avgrenset til forvaltningens avgjørelse av

---

<sup>48</sup> Backer (2010) s. 83.

enkeltvedtak, vil jeg ikke drøfte nærmere hvilke andre former for beslutninger som omfattes av nml. § 7 første punktum.<sup>49</sup>

Bestemmelsen i nml. § 7 setter ingen begrensninger for hvilken lov eller annet rettsgrunnlag myndighetsutøvelsen må være basert på. Dette er bekreftet i forarbeidene og i litteraturen.<sup>50</sup> Den siden av føre-var-prinsippet som er nedfelt i nml. § 9 første punktum, har betydning særlig ved beslutninger som treffes for å ivareta andre formål enn naturmangfoldet, men som kan bety en miljørisiko.<sup>51</sup> Dette kan for eksempel være vedtak om tillatelse til utbyggingstiltak etter plan- og bygningsloven.<sup>52</sup> Prinsippet vil derfor ofte komme inn som en pliktig retningslinje i situasjoner der andre rettsgrunnlag enn naturmangfoldloven utgjør hjemmelen for beslutningen. I alle tilfeller må føre-var-prinsippet anvendes innenfor de rettslige rammene for forvaltningsskjønnet som oppstilles i den enkelte lov og hjemmelsbestemmelse som vedtaket bygger på.<sup>53</sup> Ved utøvelse av forvaltningsskjønnet vil føre-var-prinsippet imidlertid kunne påvirke hvor grensen for hva som utgjør et utenforliggende hensyn etter myndighetsmisbrukslæren, skal trekkes.<sup>54</sup> Forvaltningen kan dermed få en større frihet til å vektlegge usikre skadeteorier innenfor prinsippets virkeområde enn utenfor.<sup>55</sup>

Myndighetsutøvelsen må berøre naturmangfoldet.<sup>56</sup> Uttrykket «naturmangfold» er definert i nml. § 3 bokstav i. Ifølge definisjonen utgjør naturmangfold «biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold, som ikke i det alt vesentlige er et resultat av menneskers påvirkning». Uttrykket «biologisk mangfold» er definert i lovens § 3 bokstav c, som bygger på konvensjon om biologisk mangfold sin definisjon av samme uttrykk.<sup>57</sup> Den siste delen av definisjonen i nml. § 3 bokstav i uttrykker en avgrensning mot natur som eksisterer i formen den gjør på grunn av menneskelige handlinger. I odelstingsproposisjonen

---

<sup>49</sup> Se Backer (2010) s. 83–85 for en nærmere drøftelse av dette spørsmålet.

<sup>50</sup> NOU 2004: 28 s. 583; Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 378; Backer (2012) s. 232.

<sup>51</sup> Backer (2010) s. 97.

<sup>52</sup> Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl); Backer (2010) s. 97.

<sup>53</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 104; Bugge (2019) s. 265.

<sup>54</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 102.

<sup>55</sup> Mellbye (2000) s. 29.

<sup>56</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 378.

<sup>57</sup> Se konvensjon om biologisk mangfold art. 2.

er rent domestisert biologisk mangfold gitt som eksempel på menneskepåvirket natur som faller utenfor definisjonen.<sup>58</sup>

### 2.3.2 Når er betingelsen «uten [...] tilstrekkelig kunnskap» oppfylt?

Ordlyden av «uten [...] tilstrekkelig kunnskap» tilsier at kunnskapen som eksisterer om en beslutnings virkninger for naturmiljøet, ikke er god nok. Både det tilfellet at det helt mangler kunnskap, og det tilfellet at det eksisterer noe kunnskap, men at denne er så mangelfull eller usikker at det fortsatt er tvil om beslutningens virkninger, er omfattet. I odelstingsproposisjonen er det uttalt:

Utgangspunktet for beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet er at beslutningsgrunnlaget skal være best mulig, jf. § 8. Likevel kan det i en del tilfeller være tvil om konsekvensene for miljøet. Føre-var-prinsippet er en retningslinje for hvordan myndighetene skal håndtere slik tvil.<sup>59</sup>

Formuleringen «tilstrekkelig kunnskap» må på bakgrunn av forarbeidsuttalelsen leses i lys av nml. § 8. For å avgjøre om det foreligger «tilstrekkelig kunnskap», er det nødvendig å vurdere kunnskapsgrunnlaget som foreligger i saken, og i hvilken grad dette etterlater seg usikkerhet om virkningene av beslutningen. Kunnskapsgrunnlaget i en sak kan bevege seg på en skala fra å være så mangelfullt at det kun foreligger rene spekulasjoner om hvilke virkninger som kan oppstå, til å være så sikkert som det er mulig å anse kunnskap for å være, vitenskapens begrensninger tatt i betraktning.<sup>60</sup>

Det fremgår av Klima- og miljødepartementets rundskriv fra 2016 at det må trekkes en grense mot hypotetisk usikkerhet.<sup>61</sup> Det stilles dermed krav om at det må foreligge vitenskapelig eller erfaringsbasert kunnskap som kan støtte at usikkerheten ikke er rent teoretisk eller abstrakt. I rundskrivet er det utdypet nærmere hva slags kunnskap som kreves ved ulike typer usikkerhet. For eksempel er det uttalt at det for spørsmål knyttet til hvilke virkninger et tiltak eller inngrep vil ha på naturen, er tilstrekkelig at usikkerheten bygger på generell økologisk kunnskap, faglige forankrede antakelser eller erfaringer fra lignende steder

---

<sup>58</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 372.

<sup>59</sup> Ibid. s. 380–381.

<sup>60</sup> NENT (1997) s. 71–72.

<sup>61</sup> Klima- og miljødepartementet (2016a) s. 65.

eller situasjoner.<sup>62</sup> Avgrensningen mot hypotetisk usikkerhet er i tråd med prinsippet i nml. § 8 om en kunnskapsbasert forvaltning. Et krav om at usikkerheten må være reell, er i tillegg godt begrunnet ut ifra føre-var-prinsippets formål. En usikkerhet som er rent abstrakt eller teoretisk vil ikke utgjøre noen faktisk trussel mot naturmangfoldet jf. nml. § 1. Her kan det trekkes en parallell til begrunnelsen for kravet om en reell sannsynlighet for skadeinntredelse i tilknytning til uttrykket «mulig vesentlig skade».<sup>63</sup>

I en situasjon der kunnskapen om en beslutnings virkninger for naturmiljøet er sikker nok til at kunnskapen er «tilstrekkelig», vil føre-var-prinsippet i nml. § 9 første punktum jf. § 7 ikke komme til anvendelse. I en slik situasjon må forvaltningen foreta en reell avveining av de fordeler og ulemper beslutningen vil medføre. Avveiningen må skje i lys av Grunnloven § 112, forvaltningsmålene i nml. §§ 4 og 5 og aktsomhetsplikten i nml. § 6.<sup>64</sup>

Prinsippets forutsetning om at det ikke skal foreligge «tilstrekkelig kunnskap», reiser spørsmål om *hvor* usikker den foreliggende kunnskapen må være for at lovens forutsetning skal være oppfylt.<sup>65</sup> I forarbeidene er det uttalt at prinsippet kommer til anvendelse når det er «usikkerhet» eller «tvil» om konsekvensene for miljøet.<sup>66</sup> Det er ikke uttalt noe om hvor den nedre grensen for usikkerhet eller tvil skal trekkes. På bakgrunn av lovtekst og forarbeider er det naturlig å slutte at selv relativt liten usikkerhet om en beslutnings miljøkonsekvenser kan tilsi at kunnskapen om beslutningens virkninger ikke er «tilstrekkelig kunnskap». Formålet i nml. § 1 tilsier imidlertid at det må trekkes en grense mot usikkerhet som blir så liten at den blir for urealistisk til at usikkerheten bør omfattes av prinsippets forutsetning.

Det er vanskelig å presisere nøyaktig hvor stor en usikkerhet må være for at den skal omfattes av prinsippets forutsetning. Det kan tenkes en situasjon der det foreligger overveldende bevis for at en beslutning vil ha noen bestemte virkninger, men der det samtidig eksisterer en svært liten usikkerhet i tilknytning til enkelte av disse virkningene. Selv om det er kunnskap som støtter eksistensen av en slik usikkerhet, kan usikkerheten være så marginal at den realistisk sett ikke innebærer noen trussel for naturmangfoldet. I slike tilfeller vil prinsippets formål kunne tilsi at usikkerheten er så liten at den faller utenfor prinsippets

---

<sup>62</sup> Klima- og miljødepartementet (2016a) s. 65.

<sup>63</sup> Se punkt 2.2.2.

<sup>64</sup> Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814 (Grunnloven); Miljøverndepartementet (2012a) s. 32; Klima- og miljødepartementet (2016a) s. 64; Backer (2010) s. 98.

<sup>65</sup> NENT (1997) s. 69.

<sup>66</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 103 og 380.

usikkerhetsbetingelse. Samtidig vil en liten usikkerhet kunne innebære en mulighet for en helt fatal miljøskade. Da vil nml. § 1 kunne tilsi at usikkerheten bør omfattes av prinsippets forutsetning, til tross for at den er relativt marginal. I grensetilfellene bør det derfor både sees hen til hvor sikker kunnskapen om beslutningens virkninger er, og hvor alvorlige skademuligheter usikkerheten innebærer.<sup>67</sup> Man sikrer da at en usikkerhet som på grunn av sin alvorlighetsgrad kan innebære en «mulig vesentlig skade», ikke faller utenfor prinsippets betingelse. Drøftelsene viser at vurderingen av om en usikkerhet oppfyller betingelsen «uten [...] tilstrekkelig kunnskap», er utpreget konkret. Hvilken adgang forvaltningen har til å vektlegge eventuell usikkerhet som ikke er stor nok til at forutsetningen «uten [...] tilstrekkelig kunnskap» er oppfylt, faller utenfor oppgavens rammer.<sup>68</sup>

### **2.3.3 Hvilke krav stilles til håndteringen av vitenskapelig kunnskap?**

Naturmangfoldloven § 8 gir uttrykk for et prinsipp om kunnskapsbasert forvaltning.<sup>69</sup> Bestemmelsens første ledd første punktum oppstiller et krav om at kunnskapen skal være «vitenskapelig» så langt dette er mulig. Vitenskapelig kunnskap er kunnskap som er objektiv og etterprøvable.<sup>70</sup> Omfanget av den vitenskapelige kunnskapen som innhentes i den enkelte beslutningssituasjon, avhenger av hva som er «rimelig» ut ifra «sakens karakter» og «risiko for skade på naturmangfoldet» jf. nml. § 8 første ledd andre punktum. Forvaltningen skal også vektlegge erfaringsbasert kunnskap jf. nml. § 8 andre ledd. Det oppstilles imidlertid ingen krav til hvordan kunnskapen skal fremlegges, og heller ikke til hvordan kunnskapen skal håndteres i ulike situasjoner.

For at føre-var-prinsippet skal komme til anvendelse i de tilfellene de faktiske forholdene tilsier det, kreves det at kunnskapen fremlegges på en entydig måte som ikke gir grunnlag for flere ulike tolkninger. Samtidig må kunnskapen som fremlegges, på best mulig vis, gi uttrykk for hvilken kunnskap og hvilke kunnskapsmangler som foreligger. Dette er viktig for at beslutningstakeren i sin vurdering av om føre-var-prinsippet skal anvendes, skal

---

<sup>67</sup> Se Bugge (2019) s. 162–163 for en lignende betraktning.

<sup>68</sup> Se punkt 1.3.

<sup>69</sup> Prinsippet bygger på artikkel 7 i konvensjon om biologisk mangfold, se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 89 og Jakobsen og Henriksen (2012) s. 233.

<sup>70</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 379.

kunne trekke de riktige slutningene ut ifra hva fagmiljøene har ment å formidle.<sup>71</sup> Dersom kunnskapsgrunnlaget blir presentert på en tvetydig måte, vil det være vanskelig å trekke riktige slutninger fra kunnskapsgrunnlaget, med mindre beslutningstakeren oppdager tvetydigheten og ber om en avklaring. Samtidig kan en mangelfull presentasjon av den foreliggende kunnskapen lede til et kunnskapsgrunnlag som er entydig, men som likevel gir et skjevt bilde av virkeligheten. I en slik situasjon er det svært vanskelig, om ikke umulig, for beslutningstakeren å sikre at de slutningene som han eller hun trekker fra kunnskapsgrunnlaget, er korrekte. En riktig anvendelse av føre-var-prinsippet avhenger derfor av forskningsformidlingen.

Det hefter imidlertid en prinsipiell vanskelighet ved å fremstille uvitenhet. Det er vanskelig å formulere den uvitenheten som foreligger, hvis man ikke samtidig har noen positiv kunnskap om den samme uvitenheten. Det vil derfor være særlig utfordrende å kunne si noe om det man virkelig ikke vet noe om. Dette gjør det vanskelig å gi en oversikt over alle kunnskapsmangler som foreligger i en konkret situasjon.<sup>72</sup> Fremlegging av kunnskap er dermed en utfordrende øvelse, og en korrekt anvendelse av prinsippet forutsetter at den vitenskapelige ekspertisen lykkes i denne øvelsen.

Beslutningstakeren kan måtte forholde seg til uenighet mellom fagmiljøer i sin håndtering av vitenskapelig kunnskap. I Miljøverndepartementets rundskriv fra 2012 uttales det at forvaltningen i en situasjon der den mottar motstridende faglige råd, «bør [...] vurdere om dette medfører usikkerhet som gir grunnlag for å tillegge § 9 mer vekt i saken».<sup>73</sup> Uttalelsen gir uttrykk for at uenighet kan forstås som usikkerhet i seg selv. Samtidig kan det også være gode grunner til å stole mer på én vitenskapelig undersøkelse fremfor en annen og motstridende undersøkelse, for eksempel hvis det er kvalitetsforskjeller, ulikhet i grundighet eller lignende. Hensynet til at det mest korrekte kunnskapsgrunnlaget skal legges til grunn, tilsier derfor at forvaltningen ikke nødvendigvis må ta høyde for alle uenigheter i sin vurdering av føre-var-prinsippet. Dette synspunktet støttes også av rundskrivet, ettersom det her fremgår at uenigheten må «vurdere[s]» av forvaltningen. Motstridende faglige råd medfører altså ikke automatisk usikkerhet. Hvordan uenighet skal håndteres i den enkelte situasjon, må vurderes konkret, og vil avhenge av hvilke undersøkelser som foreligger og av

---

<sup>71</sup> NENT (1997) s. 168–169.

<sup>72</sup> Ibid. s. 78.

<sup>73</sup> Miljøverndepartementet (2012a) s. 31.



hvilken art disse er. Hensynet til et riktig beslutningsgrunnlag tilsier imidlertid at uenigheten må håndteres slik at føre-var-prinsippet kommer til anvendelse der det ut ifra den faktiske kunnskapen reelt sett er usikkert om vesentlig skade vil påføres naturmangfoldet.

### **2.3.4 Hva er konsekvensen av at kunnskapen ikke er tilstrekkelig?**

Usikker kunnskap skaper et problem for forvaltningen når denne skal treffe beslutninger. Problemet består i at usikker kunnskap skaper en risiko for feilslutning. Internasjonalt tar føre-var-prinsippet ofte utgangspunkt i det svært strenge beviskravet i naturvitenskapen.<sup>74</sup> Et eksempel er prinsippet i konvensjon om biologisk mangfold, som uttrykker at «lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures [...]».<sup>75</sup> I forvaltningssaker opererer man normalt med et krav om sannsynlighetsovervekt for at et bestemt faktum skal anses bevist.<sup>76</sup> Risikoen for feilslutning er mindre ved bruk av det forvaltningsrettslige beviskravet enn ved bruk av det naturvitenskapelige beviskravet. Det alminnelige kravet om sannsynlighetsovervekt kan like fullt lede til at en usikker teori om at en mulig skadevirkning vil inntre ikke kan anses bevist, til tross for at teorien i realiteten er riktig. Føre-var-prinsippet gir anvisning på en metode som skal avbøte den risikoen for feilslutninger som usikker kunnskap innebærer, og bidra til at riktige avgjørelser treffes.<sup>77</sup>

I en situasjon der kunnskapen om en beslutnings miljøkonsekvenser ikke er «tilstrekkelig» jf. nml. § 9 første punktum, har forvaltningen to muligheter. Forvaltningen kan beslutte at det skal foretas videre utredninger med sikte på å eliminere den usikkerheten som foreligger, og dermed eliminere risikoen for feilslutninger. Videre utredninger kan besluttes i medhold av nml. § 8, men kan også foretas på grunnlag av andre regler, for eksempel reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven. Dersom det derimot besluttes at videre utredninger ikke skal foretas, vil føre-var-prinsippet komme til anvendelse. Forvaltningen må da legge prinsippet til grunn som retningslinje i vurderingen av hvilket innhold den aktuelle beslutningen skal ha jf. nml. § 9 første punktum jf. § 7.

---

<sup>74</sup> Bugge (2012) s. 68; Mellbye (2000) s. 21.

<sup>75</sup> Konvensjon om biologisk mangfold fortalens tiende ledd.

<sup>76</sup> Graver (2004) s. 478.

<sup>77</sup> Mellbye (1998) s. 82; Mellbye (2000) s. 21.

### 2.3.5 Delkonklusjon

I en situasjon der kunnskapen om en beslutnings miljøkonsekvenser ikke er «tilstrekkelig» og det ikke er rimelig med videre kunnskapsinnhenting, må ønsket om riktige avgjørelser ivaretas gjennom anvendelsen av den metoden for å unngå feilslutning som føre-var-prinsippet gir anvisning på. Vurderingen av om en bestemt usikkerhet er stor nok til at kunnskapen om virkningene for naturmiljøet ikke kan anses som «tilstrekkelig», har også relevans for ønsket om å treffe riktige avgjørelser. Dersom man lar tvilen komme naturen til gode og avslår en søknad om tillatelse, vil man alltid risikere at dette vil innebære en unødvendig regulering av menneskelig aktivitet. Når risikoen er under en viss størrelse, vil en avgjørelse i tråd med føre-var-prinsippet kunne lede til et resultat der det er overveldende sannsynlighet for at naturmiljøet ikke vil påføres skade. Dermed vil det også være overveldende sannsynlighet for at avgjørelsen ikke er riktig. Hvor denne grensen skal trekkes i den enkelte sak, vil avhenge av de konkrete forholdene.

Hva de konkrete forholdene består i, er blant annet avhengig av hvordan beslutningstakeren tolker den kunnskapen som fagmiljøene formidler. Den eneste rettesnoren forvaltningen og fagmiljøene har i denne forbindelse, er at kunnskapen må håndteres i tråd med ønsket om at føre-var-prinsippet skal komme til anvendelse i de situasjoner der det reelt sett er usikkert om naturmangfoldet vil påføres en vesentlig skade.

## **3 Praktisk perspektiv**

### **3.1 Innledning**

I denne delen av oppgaven vil jeg analysere fire saker der forvaltningen har vurdert føre-var-prinsippet. Det er med analysen ikke ment å gi en uttømmende fremstilling av sakene. Sakene er ment som eksempler på bruken av prinsippet, og tanken er at eksemplene skal gi et praktisk perspektiv på utfordringer som knytter seg til føre-var-prinsippets anvendelse. Jeg vil i analysen fokusere på hvordan vitenskapelig kunnskap blir hentet inn, tolket og fremlagt. En god håndtering av vitenskapelig kunnskap er en viktig forutsetning for at prinsippet anvendes i de rette tilfellene. Jeg vil også fokusere på forvaltningens fremstilling av hvordan prinsippet er vurdert. Forvaltningens begrunnelse for hvordan prinsippet er vurdert er viktig for å kunne avgjøre om prinsippet er tolket og anvendt korrekt, og for å utvikle en bevisst praksis for anvendelsen av prinsippet.

### **3.2 Tillatelse til akvakulturproduksjon på lokalitet Husevågøy**

#### **3.2.1 Kort om saken**

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane ga 20. desember 2018 tillatelse etter forurensningsloven til akvakulturproduksjon på lokalitet Husevågøy i Vågsøy kommune til tre oppdrettsselskaper.<sup>78</sup> Året etter vedtok Fylkesmannen i Vestland å trekke tillatelsene tilbake i medhold av forurensningsloven § 18 på grunn av nye opplysninger om forekomster av blomkållkorall i fjorden.<sup>79</sup> Begrunnelsen for tilbaketrekkingen var risikoen for at akvakulturproduksjonen ville skade disse forekomstene. Produksjonen var på tidspunktet for tilbaketrekking ikke satt i gang, men oppdrettsselskapene hadde foretatt investeringer i utstyr på lokaliteten til mange

---

<sup>78</sup> Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (2018).

<sup>79</sup> Lov 13. mars 1982 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven – forurl); Fylkesmannen i Vestland (2019a).

millioner kroner.<sup>80</sup> Saken ble av oppdrettsselskapene klaget inn for Miljødirektoratet, som endret Fylkesmannens vedtak og ga oppdrettsselskapene en tidsavgrenset tillatelse.<sup>81</sup>

Saken gjelder den bestemte beslutningssituasjonen der forvaltningen har en skjønnsmessig mulighet til å treffe forvaltningstiltak på eget initiativ, for å redusere en eksisterende risiko for irreversibel skade på naturmangfoldet. Bestemmelsen i nml. § 9 andre punktum tar særskilt sikte på å regulere denne type situasjoner. Det er derfor regelen i andre punktum som vil være aktuell å legge til grunn som pliktig retningslinje i beslutningsprosessen. Saken er likevel relevant for forståelsen av nml. § 9 første punktum, fordi den reiser spørsmål knyttet til håndteringen og fremleggelsen av vitenskapelig kunnskap. Dette er spørsmål som også har betydning for betingelsen «uten [...] tilstrekkelig kunnskap» og vurderingen av når prinsippet i nml. § 9 første punktum skal komme til anvendelse.

### **3.2.2 Forvaltningens vurderinger**

Uenigheten mellom oppdrettsselskapene og Fylkesmannen knytter seg til om den akvakulturproduksjonen som det var gitt tillatelse til, innebærer en risiko for irreversibel skade på blomkålkorallforekomster i fjorden. Fylkesmannen hevder at det var stor sannsynlighet for at irreversibel skade kunne påføres forekomstene dersom tillatelsene ikke ble trukket tilbake. Føre-var-prinsippet måtte derfor komme til anvendelse når beslutningen om tillatelsene skulle trekkes tilbake, skulle treffes. Oppdrettsselskapene mener på sin side at istedenfor å foreta en materiell vurdering i pakt med føre-var-prinsippet, må det foretas videre utredninger som kan eliminere det de hevder er en liten risiko for skadevirkninger på korallforekomstene.

Selskapene anfører først at vedtaket til Fylkesmannen bygger på et mangelfullt faktisk grunnlag, og viser til fvl. § 17 og nml. § 8.<sup>82</sup> Situasjonen kan sammenlignes med et tilfelle der betingelsen «uten [...] tilstrekkelig kunnskap» i nml. § 9 første punktum er oppfylt, og der det

---

<sup>80</sup> Miljødirektoratet (2020) s. 4.

<sup>81</sup> Miljødirektoratet (2020).

<sup>82</sup> SANDS (2019) s. 5, 7 og 8.

er spørsmål om føre-var-prinsippet skal komme til anvendelse, eller om det heller skal hentes inn ytterligere kunnskap før en avgjørelse treffes.

Selskapene viser til at det er mulig å skaffe mer kunnskap, og at dette derfor bør gjøres.<sup>83</sup> Klagernes resonnement samsvarer godt med at begrunnelsen til føre-var-prinsippet er menneskenes manglende forståelse av det økologiske system. Prinsippets begrunnelse tilsier at man bør benytte muligheten til å tilegne seg den nødvendige forståelsen for naturens sammenhenger der dette faktisk er mulig, istedenfor å la føre-var-prinsippet komme til anvendelse.

Samtidig åpner nml. § 8 opp for at tid og kostnader skal balanseres mot muligheten for å eliminere risiko og usikkerhet.<sup>84</sup> I hvilke situasjoner føre-var-prinsippet kommer til anvendelse, avhenger dermed ikke kun av manglende mulighet til å forstå naturens sammenhenger. Det avhenger også av de ressurser det krever å oppnå en slik forståelse, og av den tiden som står til rådighet. Det er imidlertid viktig at eksistensen av et føre-var-prinsipp ikke leder til at forvaltningen ubevisst setter terskelen for når kunnskapskravet er oppfylt for lavt, ut ifra en tanke om at usikkerhetene uansett kan håndteres i samsvar med føre-var-prinsippet. Dette synspunktet er også fremhevet i odelstingsproposisjonen. Her er det uttalt at prinsippet ikke må fungere som «en sovepute mot å bruke ressurser på å fremskaffe kunnskap».<sup>85</sup>

Ønsket om riktige avgjørelser tilsier at det beste alltid er et kunnskapsgrunnlag som etterlater minst mulig usikkerhet, siden dette skaper minst risiko for feilslutning. I dette perspektivet argumenterer Fylkesmannen godt når han som begrunnelse for standpunktet sitt uttaler at «å pålegge selskapa ytterlegare undersøkingar og dokumentasjon, i ein situasjon der kunnskapsgrunnlaget allereie var såpass klart i deira disfavour, ville ha vore urimeleg».<sup>86</sup> I en situasjon der det er sannsynlig at ytterligere utredninger ikke vil kunne redusere usikkerhet, vil slik kunnskapsinnhenting heller ikke kunne bidra til å øke riktigheten av avgjørelsen.

Fylkesmannen nevner ikke tidsaspektet særskilt, men det er et viktig moment at Fylkesmannen hadde begrenset med tid dersom risikoen for skade skulle forhindres. Hvis Fylkesmannen hadde satt av mer tid til utredning før tillatelsene ble trukket tilbake, kunne

---

<sup>83</sup> SANDS (2019) s. 10.

<sup>84</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 379.

<sup>85</sup> Ibid. s. 103.

<sup>86</sup> Fylkesmannen i Vestland (2019b) s. 6.

oppdrettsselskapene i mellomtiden startet produksjonen. Fylkesmannen ville da risikert at korallforekomstene hadde blitt påført skade som følge av utslippene. Det kan derfor tenkes at vurderingen av om videre utredning skulle foretas, ville blitt en annen hvis Fylkesmannen hadde hatt mer tid til rådighet.

Tidsaspektet vil ofte stå sentralt i slike situasjoner som nml. § 9 andre punktum tar sikte på, siden forvaltningen her må avgjøre om den skal gripe inn for å forhindre en allerede eksisterende risiko for naturskade. Tidsaspektet kan imidlertid også være viktig ved vurderingen av om videre utredninger skal utføres i en beslutningssituasjon som dekkes av nml. § 9 første punktum. For eksempel kan det være at en beslutning må fattes innen et bestemt tidspunkt. Forvaltningen må da avgjøre om beslutningen skal treffes på bakgrunn av et usikkert kunnskapsgrunnlag, eller om ytterligere utredninger skal foretas med de ulemper en utsettelse av beslutningstidspunktet måtte medføre. I en situasjon der forvaltningen har begrenset med tid før en beslutning må treffes, vil spørsmålet om det skal innhentes ytterligere kunnskap eller ikke, være et særlig utfordrende dilemma.

Oppdrettsselskapene anfører også at vedtaket bygger på et sviktende faktisk grunnlag.<sup>87</sup> Fylkesmannen har på bakgrunn av et notat fra Havforskningsinstituttet lagt til grunn at blomkållkorallforekomsten er unik.<sup>88</sup> Oppdrettsselskapene viser til samme notat for å underbygge at korallforekomsten ikke er sjelden eller truet, og hevder at det som står i notatet er langt mer forbeholdent enn hva Fylkesmannen legger til grunn.<sup>89</sup> Miljødirektoratet uttaler på sin side at «blomkållkorallforekomsten ved Husevåg *kan* være unik i norsk sammenheng» (uthevet her).<sup>90</sup> Fylkesmannen, direktoratet og klagerne tolker dermed faktagrunnlaget ulikt. Dette indikerer at Havforskningsinstituttets notat ikke er helt entydig. Føre-var-prinsippet forutsetter et tett samspill mellom beslutningstakeren og den vitenskapelige ekspertisen.<sup>91</sup> Dette tette samspillet krever at kunnskapen blir fremlagt på en måte som for beslutningstakeren er entydig, og som legger til rette for at beslutningstakeren kan trekke riktige slutninger fra den fremlagte kunnskapen.<sup>92</sup> Det kan imidlertid være at Havforskningsinstituttet her ikke har vært uklar i sin kunnskapsfremlegging, men at notatet av en eller flere av sakens aktører heller har blitt tolket uriktig. En korrekt anvendelse av føre-

---

<sup>87</sup> SANDS (2019) s. 6.

<sup>88</sup> Fylkesmannen i Vestland (2019a) s. 6; Havforskningsinstituttet (2019).

<sup>89</sup> SANDS (2019) s. 8.

<sup>90</sup> Miljødirektoratet (2020) s. 8.

<sup>91</sup> NENT (1997) s. 72.

<sup>92</sup> Se punkt 2.3.3.

var-prinsippet krever at beslutningstakeren tolker kunnskapsgrunnlaget samvittighetsfullt, og ikke forsøker å trekke den slutningen som samsvarer best med det resultatet beslutningstakeren ønsker seg.

I Husevågøysaken hadde spørsmålet om korallforekomsten er unik eller ikke, betydning for hvor viktig det var at skade på forekomsten ble unngått. Dette er fordi unikheten sier noe om forekomstens betydning for det biologiske mangfoldet.<sup>93</sup> Dersom direktoratet hadde tolket Havforskningsinstituttets notat på samme vis som oppdrettsselskapene, kunne konklusjonen blitt at forekomstens betydning for det biologiske mangfoldet var begrenset. En slik konklusjon kunne medført at skadevirkningene ikke kunne blitt ansett som irreversible. Alternativt kunne forekomstens begrensede betydning for det biologiske mangfoldet blitt et viktig argument for at hensynet til å unngå mulig vesentlig skade ikke burde bli tillagt tung vekt i den endelige avveiningen. Dette viser at et tvetydig kunnskapsgrunnlag, eller en mangelfull tolkning fra beslutningstakerens side, kan lede til avgjørende ulikheter i det faktiske grunnlaget. Dette kan igjen ha store konsekvenser både for naturmiljøet og de berørte parter. Husevågøysaken illustrer slik sett hvor viktig en entydig fremleggelse av vitenskapelig kunnskap og en sannferdig tolkning av kunnskapsgrunnlaget, er for en korrekt anvendelse av føre-var-prinsippet.

### **3.3 Tillatelse til gruvevirksomhet i Engebøfjellet**

#### **3.3.1 Kort om saken**

Nordic Mining ASA søkte 8. august 2008 om tillatelse til gruvevirksomhet etter forurensningsloven. Virksomheten skulle innebære utvinning av rutil og etablering av et sjødeponi i Førdefjorden. Reguleringsplan som la til rette for gruvedrift ble vedtatt i medhold av plan- og bygningsloven i 2011, og godkjent av Kommunal- og moderniseringsdepartementet etter innsigelse fra Fiskeridirektoratet.<sup>94</sup> Klima- og miljødepartementet fattet i 2015 vedtak om tillatelse til utslipp etter forurensningsloven.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Miljødirektoratet (2020) s. 8.

<sup>94</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartement (2015).

<sup>95</sup> Klima- og miljødepartementet (2015).

Vedtaket ble påklaget, men klagen ble ikke tatt til følge.<sup>96</sup> De sidene av saken som gjelder arealmessig tilrettelegging for gruvedrift og hvilke forurensende utslipp som skal tillates fra slik virksomhet, er dermed avgjort. Driftskonsesjon ble gitt i medhold av mineralloven av Direktoratet for mineralforvaltning i 2020, og dette vedtaket ble påklaget i august samme år.<sup>97</sup> Det er ikke fattet vedtak i klagesaken.<sup>98</sup> Den siden av miljøsakene som knytter seg til retten til selve mineraluttaket er derfor fortsatt ikke endelig avgjort.

I det følgende drøftes først vedtaket om godkjenning av reguleringsplanen med sikte på å belyse forvaltningens håndtering av vitenskapelig uenighet. Deretter vil vedtaket om utslippstillatelse analyseres med det formål å illustrere hvordan vurderingen av føre-var-prinsippet er fremstilt i vedtaket. En beslutning om å tillate dumping av gruveavfall i fjorden, innebærer store naturinngrep. Det er derfor grunn til å stille høye krav til forvaltningens grundighet i vurderingen og fremstillingen av miljøhensynene.

### **3.3.2 Forvaltningens vurderinger**

#### **Godkjenning av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven**

Når det blir fremsatt en innsigelse til kommunens reguleringsplan, kommunen ikke finner å kunne ta hensyn til innsigelsen og meklingsprosessen ikke fører frem, skal Kommunal- og moderniseringsdepartementet avgjøre om innsigelsen skal tas til følge.<sup>99</sup> I Engebøsaken fattet Kommunal- og moderniseringsdepartementet vedtak om avgjørelse av innsigelser mot reguleringsplanen 17. april 2015.

Et aspekt ved vedtaket som er av interesse i forbindelse med håndtering av vitenskapelig kunnskap, er den faglige uenigheten som forelå om risikoen for partikkelspredning ved etablering av sjødeponi. I hvilken grad etablering av sjødeponi vil medføre partikkelspredning, er avgjørende for hvilke miljøkonsekvenser sjødeponiet vil medføre. Dette er fordi partikler som spres vil påvirke det marine naturmiljøet negativt. I

---

<sup>96</sup> Klima- og miljødepartementet (2016b).

<sup>97</sup> Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven); Direktoratet for mineralforvaltning (2020).

<sup>98</sup> NRK Nyheter (2021).

<sup>99</sup> Se pbl. §§ 12-13 første ledd første punktum jf. 5-6 første ledd.



vedtaket slutter Kommunal- og moderniseringsdepartementet seg til Klima- og miljødepartementets vurdering av at den foreliggende usikkerheten i saken «ikkje tilseier at føre-var-prinsippet i naturmangfaldlova § 9 skal tilleggst stor vekt i saka».<sup>100</sup> Man kan imidlertid spørre om føre-var-prinsippet kunne fått en annen plass i beslutningsprosessen, dersom departementet hadde håndtert uenigheten om risikoen for partikkelspredning annerledes.

Før avgjørelse ble truffet, ble planforslaget sendt på høring til berørte myndigheter, organisasjoner og institusjoner. Havforskningsinstituttet var i sin høringsuttalelse kritisk til dokumentasjonen i saken. Det hevdet at effektene av gruveavfallet var langt mer alvorlig enn det som konsekvensutredningen konkluderer med.<sup>101</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser i sitt vedtak til at det er foretatt tilleggsundersøkelser som i vesentlig grad har redusert usikkerheten om partikkelspredning utenfor deponiområdet.<sup>102</sup> Havforskningsinstituttet fremsatte imidlertid også kritikk mot tilleggsundersøkelsene og uttaler i denne forbindelse:

Det er et gjennomgående trekk i rapportene at man nedvurderer de biologiske og økologiske forhold. Man undervurderer strømhastighetene i modelleringen og dermed spredningspotensialet for gruveslam, man undervurderer fjordens betydning for fisk, man undervurderer partiklers påvirkning på fisk og bruker for høye grenseverdier for negativ påvirkning, man undervurderer fjordens biologiske mangfold [...].<sup>103</sup>

Sitatet viser at det foreligger en sterk uenighet knyttet til omfanget og alvorligheten av de mulige effektene av partikkelspredning, siden Havforskningsinstituttet mener at konsekvensutredningen gjennomgående har undervurdert hvilken effekt partikkelspredningen kan ha på naturmangfoldet. Uenigheten kan dermed sees i sammenheng med terskelen «mulig vesentlig skade» i nml. § 9 første punktum. Hvordan uenigheten håndteres blir da viktig, fordi hvorvidt forvaltningen plikter å legge føre-var-prinsippet til grunn som retningslinje, avhenger av om det er mulig at naturmiljøet påføres en vesentlig skade i lovens forstand.

En selektiv utvelgelse av undersøkelser kan lede til et kunnskapsgrunnlag som gir et skjevt bilde av virkeligheten. Dette kan medføre at føre-var-prinsippet ikke kommer til anvendelse i situasjoner der ønsket om riktige avgjørelser og bevaring av naturmangfoldet,

---

<sup>100</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) s. 5.

<sup>101</sup> Havforskningsinstituttet (2009) s. 7.

<sup>102</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) s. 8.

<sup>103</sup> Havforskningsinstituttet (2014) s. 12.

tilsier at prinsippet burde utgjort en pliktig retningslinje i beslutningsprosessen. Samtidig kan det ikke legges til grunn et generelt synspunkt om at alle uenigheter alltid skal tas hensyn til.<sup>104</sup> For at forvaltningen ikke skal kunne plukke ut de undersøkelser som samsvarer med det resultatet som forvaltningen ønsker seg, bør det imidlertid stilles et minstekrav om at en selektiv utvelgelse av undersøkelser må ha en saklig begrunnelse.

Departementet viser til at det er fremsatt kritikk fra Havforskningsinstituttet, og uttaler deretter at det «i eit eventuelt utsleppsløyve vert stilt strenge krav til overvaking av deponiet» og at «[p]artikkelspreiing utanfor det regulerte deponiområdet vil vere i strid med reguleringsplanen».<sup>105</sup> Overvåkning av deponiet og eventuelle reaksjoner ved overtredelser av planens bestemmelser kan riktignok bidra til å begrense skader fra partikkelspredningen. Svakheter ved de undersøkelser som er foretatt, kan imidlertid ikke fullt ut avhjelpes gjennom slike tiltak. Hvis det skulle vise seg at skadene blir større enn forventet som følge av at misvisende undersøkelser er brukt i beslutningsprosessen, vil det være svært vanskelig å stanse gruveprosjektet dersom det allerede er satt i gang. Det er derfor viktig at et riktig bilde av hvilke skademuligheter partikkelspredningen medfører, utgjør grunnlaget for beslutningen om utslippstillatelse skal gis, *før* virksomheten er igangsatt. Departementet unngår med sin argumentasjon å møte påstandene om at undersøkelsene om partikkelspredning er misvisende, og det presenterer dermed ingen egentlig begrunnelse for hvorfor det ikke tar hensyn til Havforskningsinstituttets uttalelser i vurderingen av risikoen for partikkelspredning.

Jeg mener at det er grunn til å kritisere departementets håndtering av faglig uenighet. Departementet etterlater et inntrykk av at de undersøkelser som passer best med det ønskede resultat, er valgt ut og lagt til grunn. Dersom departementet mente at Havforskningsinstituttets innvendinger ikke burde påvirke avgjørelsen, burde det heller gjort det klart i vedtaket at det ikke anså instituttets innvendinger for tilstrekkelig tungtveiende til at det ville være forholdsmessig å undersøke dem nærmere. Med en slik tilnærming ville begrunnelsen for den selektive utvelgelsen av undersøkelsene vært saklig. Problemet med departementets fremstilling er at det ikke er mulig å vite om det faktisk hadde en saklig grunn til å se bort fra Havforskningsinstituttets kritikk. Det er dermed ikke mulig å vite om føre-var-prinsippet ble tillagt den vekten det burde ut ifra de faktiske forholdene i saken.

---

<sup>104</sup> Se punkt 2.3.3.

<sup>105</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) s. 8.

## Utslippstillatelse etter forurensningsloven

Klima- og miljødepartementet ga Nordic Mining ASA tillatelse til å drive gruvevirksomhet etter forurensningsloven i vedtak fattet 5. juni 2015. Avgjørelsen av om utslippstillatelse skulle gis, knyttet seg til den forurensningen gruvevirksomhet ville medføre. I et føre-var-perspektiv ble spørsmålet om det var usikkert om de forurensende utslippene gruvevirksomheten ville innebære, kunne påføre vesentlig skade på naturmiljøet. Begrunnelsesplikten i nml. § 7 andre punktum krever at det fremgår av vedtaket hvordan prinsippet er tolket, hvordan prinsippet kommer inn i vurderingen og hvordan prinsippet er vektet.<sup>106</sup> Om forvaltningen etterlevde disse kravene, blir drøftet i det følgende.

Departementet uttaler innledningsvis at det for enkelte arter foreligger usikkerhet knyttet til de miljømessige virkningene et sjødeponi medfører. Det angir også hvordan usikkerheten vil bli håndtert: «Det må vurderes om usikkerheten knyttet til blålange, pigghå, kysttorsk og ål innebærer at det foreligger fare for vesentlig skade på naturmangfoldet, jf. føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9.»<sup>107</sup> Departementet synes her å forutsette at usikkerhetene er store nok til at de omfattes av betingelsen «uten [...] tilstrekkelig kunnskap», slik at det er hvorvidt de mulige skadevirkningene er «vesentlig[e]» som er avgjørende for om departementet plikter å legge føre-var-prinsippet til grunn i beslutningsprosessen. Departementet konkluderer deretter med at det eksisterer en mulighet for vesentlig skade på de nevnte artene, men at sannsynligheten for slik skade er liten.<sup>108</sup> Departementet viser dermed hvordan prinsippet kommer inn som en pliktig retningslinje. Denne delen av begrunnelsesplikten må derfor anses som oppfylt jf. nml. § 7 andre punktum.

Når det gjelder tolkningen av prinsippet, nevner departementet innledningsvis ulike momenter som vil ha særlig betydning i vurderingen av om det foreligger en mulighet for «vesentlig skade». Det nevner blant annet sårbare og truede arter, økosystemet i Førdefjorden og konsekvenser for naturtyper som har særlig betydning for naturmangfoldet.<sup>109</sup> Departementet knytter derimot ingen kommentarer til hva som ligger i betingelsen «uten [...] tilstrekkelig kunnskap». Betingelsen krever blant annet at det foreligger en reell usikkerhet der vitenskapelig eller erfaringsbasert kunnskap støtter opp under at usikkerheten ikke er rent

---

<sup>106</sup> Se punkt 2.2.1.

<sup>107</sup> Klima- og Miljødepartementet (2015) s. 10.

<sup>108</sup> Ibid. s. 12–14.

<sup>109</sup> Ibid. s. 10.

teoretisk eller abstrakt.<sup>110</sup> Departementet gir ingen forklaring på hva det har lagt vekt på i vurderingen av om de foreliggende usikkerhetene er store nok til at kunnskapen ikke er tilstrekkelig. Det er dermed ikke mulig å vite hvordan departementet har forstått innholdet av betingelsen om usikkerhet. Odelstingsproposisjonen gir ikke uttrykk for nøyaktig hvor utførlig forvaltningen må være i sin fremstilling av tolkningen, utover at begrunnelsesplikten skal sikre en ensartet tolkning av miljøprinsippene.<sup>111</sup> Hensynet til å muliggjøre en ensartet tolkningspraksis tilsier at forvaltningen i alle fall kort må kommentere hvordan den forstår prinsippets uttrykk. Dette er gjort med hensyn til uttrykket «mulig vesentlig skade», ved at viktige vurderingsmomenter her er fremhevet. Det vil dermed være mulig i senere saker å se hen til hvilke vurderingsmomenter forvaltningen anså som sentrale i vurderingen av «vesentlig skade» i Engebøsaken, og utvikle en praksis på bakgrunn av dette. Det samme vil imidlertid ikke være mulig i relasjon til betingelsen «uten [...] tilstrekkelig kunnskap».

I den endelige skjønnsutøvelsen uttaler departementet at «[s]elv om det foreligger usikkerhet i saken mener departementet at sannsynligheten for at det skjer alvorlig skade på pigghå, blålange, kysttorsk og ål er så liten at dette ikke oppveier samfunnsnyten av tiltaket».<sup>112</sup> Uttalelsen kommer etter at departementet har vurdert hvordan usikkerheten om gruvevirksomhetens miljøkonsekvenser vil påvirke forvaltningsmålene i nml. §§ 4 og 5. Departementet mener det er liten sannsynlighet for at forvaltningsmålene ikke nås dersom utslippstillatelse gis.<sup>113</sup> Med dette viser departementet hvorfor det mener at det er forsvarlig ikke å la hensynet til å unngå vesentlig skade få avgjørende vekt. Det viser også at det er bevisst hvilken miljørisiko som aksepteres ved at utslippstillatelse gis. Dette gjør det mulig å kontrollere både hvordan departementet har vektet hensynet til å unngå mulig vesentlig skade og hvordan miljø sikkerheten har blitt vurdert i beslutningsprosessen. Vektingen av prinsippet må dermed anses som tilfredsstillende begrunnet jf. nml. § 7 andre punktum.

Det kan på bakgrunn av drøftelsene ovenfor konkluderes med at begrunnelsen for anvendelsen av prinsippet i hovedsak er i tråd med nml. § 7 andre punktum, men at det er grunn til å kritisere departementet for ikke å være tydeligere på hvordan betingelsen «uten [...] tilstrekkelig kunnskap» er tolket.

---

<sup>110</sup> Se punkt 2.3.2.

<sup>111</sup> Se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 378.

<sup>112</sup> Klima- og miljødepartementet (2015) s. 27.

<sup>113</sup> Ibid.

## 3.4 Tillatelse til gruvevirksomhet i forekomstene Nussir og Ulveryggen

### 3.4.1 Kort om saken

Nussir ASA søkte 17. oktober 2011 om tillatelse etter forurensningsloven til kobberutvinning i forekomstene Nussir og Ulveryggen i Kvalsund kommune og etablering av sjødeponi i Repparfjorden. Reguleringsplan for gruveområdet ble vedtatt i 2011 i medhold av plan- og bygningsloven, og ble endelig godkjent av Kommunal- og moderniseringsdepartementet etter innsigelser fra Sametinget og Områdestyret for reindrift i Vest-Finnmark.<sup>114</sup> Miljødirektoratet ga i 2016 Nussir ASA tillatelse til gruvevirksomhet etter forurensningsloven.<sup>115</sup>

Utslippstillatelsen ble opprettholdt av Klima- og miljødepartementet etter at direktoratets vedtak ble påklaget.<sup>116</sup> I 2019 fattet Nærings- og fiskeridepartementet vedtak om tildeling av driftskonsesjon etter mineralloven.<sup>117</sup> Også dette vedtaket ble opprettholdt etter klage.<sup>118</sup> De sidene av saken som knytter seg til arealmessig tilrettelegging for gruvevirksomheten, virksomhetens forurensende utslipp og selve mineralutvinningen, er dermed alle ferdig behandlet.

Nedenfor vil jeg drøfte Miljødirektoratets og Klima- og miljødepartementets anvendelse av føre-var-prinsippet i spørsmålet om Nussir ASA skulle gis utslippstillatelse. Både håndteringen av vitenskapelig uenighet og forvaltningens begrunnelsesplikt i nml. § 7 andre punktum vil behandles. I likhet med i Engebøsaken vil det også her bli stilt høye krav til forvaltningens saksbehandling som følge av at etablering av sjødeponi er et omfattende naturinngrep.

### 3.4.2 Forvaltningens vurderinger

Miljødirektoratet fattet vedtak om utslippstillatelse 15. januar 2016. Klage på direktoratets vedtak ble fremsatt av Naturvernforbundet, Natur og Ungdom, Norske lakseelver og

---

<sup>114</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014).

<sup>115</sup> Miljødirektoratet (2016).

<sup>116</sup> Klima- og miljødepartementet (2016c).

<sup>117</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2019a).

<sup>118</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2019b).

Sametinget. Klima- og miljødepartementet behandlet klagesaken noen måneder etter direktoratets avgjørelse, og kom frem til samme resultat som direktoratet.

Direktoratet uttaler etter en henvisning til nml. § 9 at til tross for at det er foretatt supplerende undersøkelser i etterkant av konsekvensutredningen, er det «fortsatt usikkerhet knyttet til enkelte konsekvenser tiltaket kan få på enkeltarter i Repparfjorden».<sup>119</sup> Direktoratet har vurdert «om tiltaket vil kunne medføre fare for vesentlig skade på arter og økosystem i Repparfjorden».<sup>120</sup> Deretter konkluderer direktoratet, og senere departementet i klageavgjørelsen, med at sannsynligheten for at vesentlig skade vil inntre er lav for alle arter.<sup>121</sup> Særlig Havforskningsinstituttet har i sine høringsuttalelser fremsatt kritikk mot de konklusjoner som fremgår av konsekvensutredningen. Direktoratet har for enkelte arter imøtegått kritikken. For noen arter, herunder sjøørret og sjørøye, er Havforskningsinstituttets motstridende konklusjoner imidlertid ikke problematisert.

I sin omtale av sjødeponiets virkninger for sjøørret og sjørøye viser direktoratet til en undersøkelse foretatt av Norsk institutt for vannforskning (NIVA), som ble utført som ledd i konsekvensutredningen:

Undersøkelsen utført av NIVA viste at sjøørret og sjørøye hovedsakelig oppholder seg i de to øverste meterne av vannsøylen, og for det meste i indre del av Repparfjorden [...] Konsentrasjonene av partikler i vannsøylen vil sannsynligvis ligge under det som kan gi påvirkning på vekst og overlevelse av fisk.<sup>122</sup>

Direktoratet konkluderer på denne bakgrunn med at sannsynligheten for vesentlig skade på ørret og røye er liten.<sup>123</sup> Havforskningsinstituttet har i sin høringsuttalelse til Nussirs søknad derimot konkludert med at det foreligger en «betydelig» risiko for «alvorlig negativ påvirkning» på ørret og røye.<sup>124</sup> Instituttets motstridende konklusjon blir ikke nevnt av direktoratet. Dermed er det ikke mulig å vite hvordan direktoratet har vurdert Havforskningsinstituttets konklusjoner, og hvorfor det har valgt å se bort fra disse i sin vurdering av kunnskapsgrunnlaget. Begrunnelsesplikten i nml. § 7 andre punktum omfatter ikke forvaltningens vurdering av hvilke forskningsresultater som skal legges til grunn ved

---

<sup>119</sup> Miljødirektoratet (2016) s. 27.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Miljødirektoratet (2016) s. 30–33; Klima- og miljødepartementet (2016c) s. 6–8.

<sup>122</sup> Miljødirektoratet (2016) s. 31.

<sup>123</sup> Ibid. s. 32.

<sup>124</sup> Havforskningsinstituttet (2012) s. 15.

faglig uenighet. I likhet med i Engebøsaken kan det imidlertid hevdes at direktoratet likevel burde gjort det klarere at det foreligger en saklig begrunnelse for utvelgelsen av undersøkelsene. Hvis dette hadde blitt gjort, kunne man vært sikrere på at direktoratet ikke har valgt å legge de undersøkelser til grunn som yter minst motstand mot at utslippstillatelse gis. Dermed kunne man også vært sikrere på at føre-var-prinsippet var blitt anvendt korrekt ut ifra de faktiske forholdene og at miljø sikkerheten var blitt ivaretatt.

Det kan stilles spørsmål ved om direktoratet og departementets vurderinger av føre-var-prinsippet tilfredsstillende svarer på kravene til begrunnelse i nml. § 7 andre punktum. Forvaltningen lar det fremgå at det foreligger usikkerhet, og at det eksisterer en mulighet for vesentlig skade.<sup>125</sup> Dermed har forvaltningen begrunnet hvordan prinsippet kommer inn som en pliktig retningslinje. Direktoratet lister opp hvilke momenter det anser for å være særlig sentrale i vurderingen av om det foreligger mulig vesentlig skade, og det har dermed klargjort hvordan det har tolket dette uttrykket.<sup>126</sup> Hva direktoratet legger i betingelsen «uten [...] tilstrekkelig kunnskap», er derimot ikke kommentert, i likhet med i Engebøsaken. Forvaltningens fremstilling vil dermed heller ikke i denne saken kunne bidra til en ensartet tolkningspraksis knyttet til betingelsen «uten [...] tilstrekkelig kunnskap».

Det neste som vurderes som ledd i spørsmålet om begrunnelsesplikten er oppfylt, er om det fremgår av vedtaket hvordan hensynet til å unngå vesentlig skade på naturmangfoldet er vektet. I den avsluttende vurderingen uttaler både direktoratet og departementet at de mener det er miljømessig forsvarlig å gi tillatelse til gruvevirksomhet og etablering av sjødeponi.<sup>127</sup> Det vises i begge vedtakene til den lave sannsynligheten for vesentlig skade på arter og naturtyper, men verken direktoratet eller departementet har en eksplisitt henvisning til føre-var-prinsippet i den endelige avveiningen. Departementet har tidligere i vedtaket uttalt at føre-var-prinsippet er «grundig vurdert og ligger til grunn for vedtaket» og at prinsippet er «lagt til grunn som retningslinje[...] i vedtaket».<sup>128</sup> Uttalelsene gir imidlertid ikke noen mulighet til å forstå hvilken betydning prinsippet har fått i beslutningsprosessen. De er derfor lite verdt vurdert opp mot kravet til begrunnelse i nml. § 7 andre punktum.

---

<sup>125</sup> Miljødirektoratet (2016) s. 27 og s. 30-33; Klima- og miljødepartementet (2016c) s. 6-8.

<sup>126</sup> Miljødirektoratet (2016) s. 27.

<sup>127</sup> Miljødirektoratet (2016) s. 48; Klima- og miljødepartementet (2016c) s. 14.

<sup>128</sup> Klima- og miljødepartementet (2016c) s. 10 og 4.

Det fremstår likevel som klart i begge vedtakene at hensynet til å unngå vesentlig skade på naturmiljøet har blitt tillagt mindre vekt, siden konklusjonen ble at fordelene ved gruvevirksomheten måtte bli avgjørende for vedtakets resultat. Begrunnelsesplikten tolket i tråd med miljøsikkerhetsperspektivet tilsier imidlertid at det også bør fremgå *hvor stor vekt* forvaltningen tilla hensynet til å unngå vesentlig skade. Det kan tenkes at det ble tillagt stor vekt, men at fordelene ved virksomheten likevel var større. Alternativt kan miljøhensynet ha blitt tillagt liten vekt, slik at fordelene åpenbart veide tyngst. Dette er, slik vedtakene fremstår nå, ikke klart. Uklarheten skyldes at forvaltningen ikke er tydelig på om den faktisk ofrer mulige miljøverdier ved å gi utslippstillatelse til gruvevirksomhet, og hvor viktige disse miljøverdiene eventuelt er. En korrekt anvendelse av føre-var-prinsippet stiller et krav om en slik tydelighet.<sup>129</sup> Dersom forvaltningen hadde vurdert muligheten for skade opp mot nml. §§ 4 og 5, hadde det vært klarere hvordan miljøsikkerheten var vurdert av forvaltningen. Slik vedtakene fremstår nå, er det ikke mulig å vite om forvaltningen har vært bevisst hvilken miljørisiko den aksepterte ved å gi utslippstillatelse. Hvis forvaltningen hadde vist at den var bevisst hvilken miljørisiko som stod på spill sett opp mot forvaltningsmålene, ville man vært sikrere på at miljøhensynet ikke var blitt bagatellisert i avveiningsprosessen, og at miljøsikkerheten var ivaretatt.

Begrunnelsesplikten i nml. § 7 andre punktum kan etter dette kun anses for delvis oppfylt når det gjelder tolkningen av prinsippet. Forvaltningen har videre ikke overholdt plikten til å begrunne hvordan hensynet til å unngå mulig vesentlig skade er vektet i beslutningsprosessen.

## **3.5 Tillatelse til sprengning av sjøminer i Oslofjorden**

### **3.5.1 Kort om saken**

Forsvaret søkte 14. februar 2018 om tillatelse etter forurensningsloven til å sprengne sjøminer i Oslofjorden. Miljødirektoratet avsto søknaden. Avslaget ble begrunnet med at tidsrommet det var søkt om sprengning, sammenfalt med gytetiden til kysttorsk.<sup>130</sup> Demoleringen av miner

---

<sup>129</sup> Se punkt 2.2.1.

<sup>130</sup> Miljødirektoratet (2018) s. 1.



ville under selve sprengningen påvirke naturmiljøet negativt. I tillegg var det usikkert hvordan langtidsvirkningene av sprengningen ville påvirke kysttorsken. Saken gir et eksempel på hvordan forvaltningen har fremstilt føre-var-vurderingen i et tilfelle prinsippet ble tillagt vesentlig vekt.

### 3.5.2 Forvaltningens vurderinger

Miljødirektoratet uttaler at gytepopulasjonene er på historisk lavt nivå, og det viser deretter til at det ikke finnes kunnskap om rekrutteringspotensialet på nåværende eller lavere gytebestandsnivå.<sup>131</sup> Om føre-var-prinsippets anvendelse og vekt uttaler direktoratet:

Med bakgrunn i den kritiske situasjonen for kysttorskbestanden og det noe usikre kunnskapsgrunnet i saken om de langsiktige konsekvensene av sprengningen, må føre-var-prinsippet etter vårt syn tillegges vesentlig vekt, særlig fordi aktiviteten er planlagt i et gyteområde og i gyteperioden for kysttorsk.<sup>132</sup>

Direktoratet knytter ikke vurderingen av føre-var-prinsippet opp mot lovteksten i nml. § 9 første punktum. Bestemmelsen i nml. § 9 omtales kun helt summarisk når direktoratet innledningsvis uttaler at «[p]rinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer for vurderingen».<sup>133</sup> Siden direktoratet skriver at føre-var-prinsippet må tillegges vesentlig vekt, er det imidlertid naturlig å anta at det anser prinsippets betingelser for oppfylt. Den delen av begrunnelsesplikten som gjelder fremstillingen av forvaltningens tolkning av prinsippet, er derimot klart ikke oppfylt. Dette er fordi direktoratet ikke har kommentert innholdet av nml. § 9 overhodet.

Direktoratet viser til at torskebestanden er sårbar, men viser ikke eksplisitt til hvordan en utslippstillatelse vil kunne påvirke forvaltningsmålet for arter i nml. § 5. Hvilken sannsynlighet for skadeinntredelse som direktoratet har lagt til grunn, fremgår heller ikke av vedtaket. Dermed er det ikke klart hvor stor miljørisiko forvaltningen mener at en utslippstillatelse vil kunne medføre. Det blir derfor vanskelig å kontrollere på hvilket grunnlag direktoratet har vurdert at skadeunngåelse er viktigere enn å få demolert minene. Det kan hevdes at det i et miljøsikkerhetsperspektiv er viktigst at forvaltningen er tydelig på

---

<sup>131</sup> Miljødirektoratet (2018) s. 2.

<sup>132</sup> Ibid. s. 3.

<sup>133</sup> Ibid. s. 2.

hvilken miljørisiko som ofres dersom prinsippet ikke gis utslagsgivende vekt. Det er ikke like viktig at det av vedtaket må fremgå hvor stor miljørisiko som ikke kan aksepteres i et tilfelle der føre-var-prinsippet tillegges vesentlig vekt. I slike tilfeller er det jo klart at forvaltningen har tatt miljøhensynet på alvor. Samtidig er det avgjørende for å kunne forstå hvordan miljøsikkerheten er vektlagt i det konkrete tilfellet, at det fremgår hvor stor miljørisiko forvaltningen anser som så omfattende at den ikke kan aksepteres. Dersom begrunnelsesplikten ikke stiller krav om at også hvilken miljørisiko som ikke kan aksepteres åpent må begrunnes i avveiningen, vil det ikke være mulig å sammenligne ulike saker, og se hvordan føre-var-prinsippet er vektet og benyttet. Det vil da bli svært vanskelig å utvikle en bevisst og ensartet praksis for prinsippets anvendelse. Jeg mener derfor at begrunnelsesplikten i nml. § 7 andre punktum ikke er tilfredsstillt.

Saken illustrerer hvordan de øvrige interessene i en sak er avgjørende for hvilken plass føre-var-prinsippet får i beslutningsprosessen. Det er det sikkerhetsmessige behovet for å få minene fjernet som taler for at tillatelse bør gis. Dette er et hensyn som i stor grad kan ivaretas ved å foreta sprengningen på et tidspunkt torsken ikke gyter. Dermed er det ikke store negative konsekvenser ved å legge avgjørende vekt på å unngå mulige skadevirkninger. Dette gjør det ganske uproblematisk for forvaltningen å argumentere for et sterkt føre-var-prinsipp. Det kan hevdes at dette også er speilet i forvaltningens fremstilling. Det ble i vedtaket verken gjort klart om de mulige skadevirkningene var vesentlige, eller hva som var sannsynligheten for at de mulige skadevirkningene ville inntre. Fremstillingen vitner om at forvaltningen ikke har sett et behov for å gå langt i å rettferdiggjøre at miljøhensynet måtte gå foran de sikkerhetsmessige hensyn som minefjerning ville ivareta.

### **3.6 Samlet vurdering av sakene**

Særlig de tre første sakene er egnet til å belyse det komplekse forholdet mellom kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippets betingelse om usikkerhet. Eksemplene på problematisk håndtering av faglig uenighet i Engebøsaken og Repparfjordsaken viser at usikkerhet er en størrelse som kan relativiseres. Dette kan for eksempel skje ved at beslutningstakeren bevisst eller ubevisst velger å se bort fra bestemte undersøkelser uten å ha noen saklig grunn til å gjøre dette. Føre-var-prinsippet oppstiller ingen tydelige krav som

hindrer at en slik relativisering skjer. Det er dermed mulig å tilpasse det kunnskapsgrunnlaget som legges til grunn, til det resultatet som forvaltningen ønsker i det enkelte tilfellet.

I en situasjon der kunnskapsgrunnlaget er tvetydig, vil beslutningstakeren kunne søke avklaring hos det fagmiljøet som har fremlagt kunnskapen. Dette kunne for eksempel vært gjort av Miljødirektoratet i Husevågøysaken. Kunnskapsgrunnlaget kan imidlertid også her tilpasses det resultatet forvaltningen ønsker, ved at beslutningstakeren bevisst velger den tolkning som støtter dette resultatet. Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at beslutningstakeren oppfatter kunnskapsgrunnlaget som tvetydig, selv om kunnskapen er presentert på en måte som gir mulighet for ulike tolkninger. Det kan være at beslutningstakeren kun ser én tolkning som mulig eller riktig, men at dette rent faktisk er en gal slutning. For eksempel er det ikke sikkert at Miljødirektoratet eller Fylkesmannen så en tvetydighet i den kunnskapen som forelå i Husevågøysaken, men anså sin tolkning som den åpenbare og eneste mulige. Husevågøysaken tydeliggjør slik sett det store ansvaret som hviler på fagmiljøene når denne skal formidle sine forskningsresultater.

Forvaltningen viser i varierende grad hvordan den tolker prinsippet i nml. § 9. I Repparfjordsaken og Engebøsaken har forvaltningen listet opp de samme momentene i tilknytning til vurderingen av om det foreligger en «mulig vesentlig skade». Dette tyder på at forvaltningen i avgjørelsen av om det skulle gi Nussir ASA utslippstillatelse i Repparfjordsaken, har søkt veiledning for føre-var-vurderingen i Engebøsaken. En slik tilnærming bidrar til at det etableres en fast tolkningspraksis, som gir en sammenlignbar håndtering av prinsippet fra saksområde til saksområde. I Oslofjordsaken er en fremstilling av forvaltningens tolkning derimot helt fraværende. En beslutning som mangler en fremstilling av hvordan prinsippet er tolket, medfører at det ikke blir mulig å sammenligne tolkningen av prinsippet i den aktuelle saken når lignende saker skal avgjøres. Dette gjør det utfordrende å utvikle en ensartet tolkningspraksis. På grunn av prinsippets uklarhet er det et særlig stort behov for en ensartet tolkningspraksis. Derfor er den manglende fremstillingen av forvaltningens tolkning som man kan finne i Oslofjordsaken, svært uheldig.

I de analyserte sakene er det flere steder også andre mangler i etterlevelsen av begrunnelsesplikten i nml. § 7 andre punktum. Repparfjordsaken er et eksempel på en sak der det ikke er mulig å kontrollere hvilken vekt føre-var-prinsippet, og i forlengelse av dette hvilken plass miljø sikkerheten, har fått i den avsluttende og skjønnsmessige vurderingen. Dette er fordi forvaltningen ikke foretar en åpen avveining i lys av nml. § 1 og §§ 4 og 5, og

dermed ikke er tydelig på hvilke mulige miljøforringelser som aksepteres ved å gi utslippstillatelse til gruvedriften.

Viktigheten av å være tydelig på hvilken miljørisiko som aksepteres i den konkrete saken, kan illustreres ved å se på forskjellen mellom gruvesakene og Oslofjordsaken. I disse sakene var de økonomiske, samfunnsmessige og politiske konsekvensene av å anvende et strengt føre-var-prinsipp svært ulike. I Oslofjordsaken kunne forvaltningen avslå søknaden om minesprengning med henvisning til at sprengningen kunne gjennomføres på et annet tidspunkt. Konsekvensene av avslag var derfor små. I gruvesakene derimot var de økonomiske og politiske konsekvensene av et avslag store. Forvaltningen hadde ikke noe særlig rom for å unngå mulig vesentlig skade på naturmiljøet dersom den samtidig skulle godkjenne reguleringsplanen og tilkjenne utslippstillatelse. Derfor var det i gruvesakene vanskeligere for forvaltningen å argumentere med et strengt føre-var-prinsipp enn i Oslofjordsaken. Et strengt føre-var-prinsipp ville tilsi at gruvevirksomhet ikke kunne igangsettes verken på vedtakstidspunktet eller senere. Og nettopp derfor er det viktig at forvaltningen åpent må begrunne hvorfor den velger å akseptere en mulig miljørisiko. Slik kan man sikre at miljøhensynet ikke underspilles eller bagatelliseres i de tilfellene der sterke mothensyn trekker i retning av at miljørisiko bør aksepteres.<sup>134</sup>

En tydeliggjøring av miljøhensynet og den viktighet og vekt det har blitt tillagt i den konkrete saken, uavhengig av om føre-var-prinsippet er gitt utslagsgivende betydning eller ikke, vil også gjøre det mulig å sammenligne ulike saker og se hvordan prinsippet er vektet og benyttet. Slik kan en bevisst praksis om prinsippets anvendelse bli utviklet. Dersom forvaltningen ikke opptrer med en slik tydelighet, viser de analyserte sakene at forvaltningens spillerom i anvendelsen av prinsippet blir så stort at prinsippet i realiteten blir et hensyn som kan anvendes slik forvaltningen selv ønsker.

---

<sup>134</sup> Mellbye (1998) s. 134–135.

## 4 Avsluttende betraktninger

Siktemålet med oppgaven har vært å svare på spørsmålene om når føre-var-prinsippet kommer til anvendelse, og hvilke virkninger prinsippet har for forvaltningens håndtering av usikkerhet. Når det gjelder prinsippets virkninger, fremgår det av den teoretiske delen at disse delvis er uklare, usikre og skjønnsmessige. For at prinsippet skal ha de virkninger som i størst grad ivaretar miljø sikkerheten, må forvaltningen være bevisst hvilket formål føre-var-prinsippet er ment å tjene i sin tolkning og anvendelse av nml. §§ 9 og 7. Eksemplene i den praktiske delen av oppgaven viser at forvaltningen ikke alltid tolker prinsippet med en slik bevissthet, og at dette blant annet resulterer i manglende begrunnelser for hvordan prinsippet er vurdert i de ulike sakene. Resultatet er et prinsipp som ikke trenger å få noen reell betydning i beslutningsprosessen.

I besvarelsen av spørsmålet om når prinsippet skal komme til anvendelse, viser den teoretiske delen at det må foreligge en reell usikkerhet for at prinsippet skal komme til anvendelse. Det må foretas en konkret vurdering der hensynet til ikke unødvendig å begrense menneskelig aktivitet på den ene siden, må balanseres mot hensynet til å bevare naturmangfoldet på den andre siden. Både den teoretiske og praktiske delen illustrerer at det kan være utfordrende å håndtere kunnskap på en måte som sikrer at prinsippet kommer til anvendelse i de rette situasjonene ut ifra de faktiske forholdene. De mange ulike måter som føre-var-prinsippet åpner opp for å håndtere kunnskap på, gjør at usikkerhet som premiss for prinsippets anvendelse blir en størrelse som, bevisst eller ubevisst, kan relativiseres.

Opgaven som helhet viser dermed at føre-var-prinsippet kan anvendes som et relativt prinsipp, der det spillerommet som usikkerheten gir langt på vei kan brukes slik forvaltningen selv ønsker. I et rettspolitisk perspektiv er det derfor viktig å utvikle tydeligere normer og standarder for anvendelsen av prinsippet enn det som eksisterer i dag. Tydeligere og mer tilgjengelige saksbehandlingsregler vil kunne bidra til at prinsippet får et klarere og mer håndfast innhold, og at forvaltningen i anvendelsen av nml. § 9 første punktum ikke har mulighet til å relativisere verken usikkerhet eller miljøinteresser. Dette vil øke miljø sikkerheten ved at forvaltningen blir nødt til å ta hensynet til å unngå mulig skade på naturmangfoldet på alvor.

Et viktig bidrag i prosessen mot at føre-var-prinsippet skal få et klarere og mer håndfast innhold, er at prinsippet i større grad drøftes i den juridiske litteraturen.<sup>135</sup> Ved at prinsippet og bruken av dette i konkrete saker debatteres og kritisk vurderes, vil man over tid kunne øke forståelsen for prinsippets anvendelse. Prinsippets innhold vil da kunne klargjøres, og normer for anvendelsen kan utvikles. En øket forståelse for prinsippets anvendelse, og et prinsipp med et klarere og mer håndfast innhold, vil i sin tur kunne heve kvaliteten på de miljømessige vurderingene som forvaltningen foretar når den skal treffe beslutninger i usikre situasjoner. Hensikten med besvarelsen av oppgavens to hovedproblemstillinger har vært å tydeliggjøre hva føre-var-prinsippet betyr i praksis, og gjennom dette nettopp yte et bidrag i denne prosessen.

---

<sup>135</sup> Mellbye (2000) s. 33.

# Kildeliste

## Norske lover

Grunnloven – grl	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).
Forvaltningsloven – fvl	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
Forurensningsloven – forurl	Lov 13. mars 1982 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
Svalbardmiljøloven	Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven).
Havressursloven	Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven).
Plan- og bygningsloven – pbl	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
Naturmangfoldloven – nml	Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
Mineralloven	Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven).

## Forarbeider og rundskriv

NOU 2004: 28	NOU 2004: 28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven).
Ot.prp. nr. 52 (2008–2009)	Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Miljøverndepartementet (2012a)	Miljøverndepartementet, «T-1514 Rundskriv frå Miljøverndepartementet», 26. januar 2012.
Klima- og miljødepartementet (2016a)	Klima- og miljødepartementet, «T-1554 Rundskriv frå Klima- og Miljødepartementet», 31. mars 2016.

### **Internasjonale konvensjoner**

Konvensjon om biologisk mangfold	Convention on Biological Diversity, 5 June 1992 Rio de Janeiro (entered into force 29 December 1993) 1760 U.N.T.S. 69.
----------------------------------	--

### **Forvaltningsavgjørelser**

#### Vedtak

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014)	Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «14/1014 Kvalsund kommune – innsigelse til reguleringsplan for Nussir og Ulveryggen», 26.03.2014.
Klima- og miljødepartementet (2015)	Klima- og miljødepartementet, «13/4417 Nordic Mining ASA – tillatelse til gruvevirksomhet i Engebøfjellet», 05.06.2015.
Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015)	Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «14/1277-73 Reguleringsplan for Engebøfjellet i Naustdal og Askvoll kommunar – avgjerd i motsegnsak», 17.04.2015.
Klima- og miljødepartementet (2016b)	Klima- og miljødepartementet, «15/3378 Kongelig resolusjon. Klage fra Natur og Ungdom, Naturvernforbundet og Vevring og Førdefjorden Miljøgruppe og Norske Lakseelver over Klima- og miljødepartementets vedtak 5. juni 2015 om tillatelse



	etter forurensningsloven til gruvevirksomhet i Engebøfjellet. Klagen tas ikke til følge», 19.02.2016
Klima- og miljødepartementet (2016c)	Klima- og miljødepartementet, «12/5816 Avgjørelse av klager på tillatelse etter forurensningsloven til gruvedrift i Nussir og Ulveryggen med deponering av avgangsmasser i sjødeponi i Repparfjorden», 19.12.2016.
Miljødirektoratet (2016)	Miljødirektoratet, «2016/398 Oversendelse av tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven – Nussir ASA», 15.01.2016.
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (2018)	Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, «2018/1355-542.1 Bakgrunn og forklaring til løyve etter ureiningslova for akvakulturproduksjon i sjø på lokaliteten Husevågøy i Vågsøy kommune, og varsel om sakshandsamingsgebyr», 20.12.2018.
Miljødirektoratet (2018)	Miljødirektoratet, «2018/2792 Avslag på søknad om tillatelse til sprengning av sjøminer i Oslofjorden», 16.02.2018.
Fylkesmannen i Vestland (2019a)	Fylkesmannen i Vestland, «2019/4971 Vedtak om tilbaketrekking av løyve etter forureiningslova for akvakulturproduksjon på lokaliteten Husevågøy i Vågsøy kommune», 05.09.2019.
Nærings- og fiskeridepartementet (2019a)	Nærings- og fiskeridepartementet, «17/4845-30 Vedtak om driftskonsesjon for Nussir og Ulveryggen i kobberforekomst», 14.02.2019.
Nærings- og fiskeridepartementet (2019b)	Nærings- og fiskeridepartementet, «19/5729 Kongelig resolusjon. Klage over Nærings- og fiskeridepartementets vedtak 14. februar 2019 om tildeling av driftskonsesjon til

	Nussir ASA for utvinning av Repparfjord kobberforekomst», 29.11.2019.
Direktoratet for mineralforvaltning (2020)	Direktoratet for mineralforvaltning, «19/00248-95 Tildeling av driftskonsesjon etter mineralloven for Engebø-prosjektet i Sunnfjord kommune», 17.06.2020
Miljødirektoratet (2020)	Miljødirektoratet, «2019/11309 Avgjørelse i klagesak – klage på Fylkesmannen i Vestlands vedtak om tilbaketrekking av tidligere gitte tillatelse etter forurensningsloven til akvakulturproduksjon på lokalitet Husevågøy i Vågsøy kommune», 14.01.2020.

#### Dokumenter knyttet til klage på vedtak

Fylkesmannen i Vestland (2019b)	Fylkesmannen i Vestland, «2019/4971 Oversending av klage på vedtak om tilbaketrekking av løyve etter forurensningslova for akvakulturproduksjon på lokalitet 39377 Husevågøy i Vågsøy kommune», 14.10.2019.
SANDS (2019)	SANDS, «Sak 2019/4971 – Klage over vedtak om omgjøring av tillatelse etter forurensningsloven på lokalitet 39377 Husevågøy i Vågsøy kommune – Parter: Troland Lakseoppdrett AS, Langøylaks AS og Austevoll Melaks AS», 09.09.2019.

#### **Høringsuttalelser og faglige undersøkelser**

Havforskningsinstituttet (2009)	Havforskningsinstituttet, «Høringsuttalelse vedrørende reguleringsplan med konsekvensutredning for utvinning av rutil i Engebøfjellet i Naustdal kommune», 25.09.2009, <a href="https://www.hi.no/resources/Horingsuttalelse_Havforskni">https://www.hi.no/resources/Horingsuttalelse_Havforskni</a>
---------------------------------	---

[ngsinstituttet\\_KU-gruvedrift-i-Engebofjellet\\_sept-2009.pdf](#), hentet 29.02.2021.

Havforskningsinstituttet (2012) Havforskningsinstituttet, «Høring av søknad om tillatelse – Nussir ASA i Kvalsund kommune», 06.03.2012, <https://www.hi.no/resources/publikasjoner/Horingsuttalelse-utslippssoknad-fra-Nussir-ASA-i-Kvalsund-kommune-2012-1.pdf>, hentet 24.02.2021.

Havforskningsinstituttet (2014) Havforskningsinstituttet, «Tilleggsundersøkelser for Engebøprosjektet», 27.10.2014, <https://www.hi.no/resources/publikasjoner/Tilleggsundersokelser-Engebofjellet-2014-.pdf>, hentet 29.02.2021.

Havforskningsinstituttet (2019) Havforskningsinstituttet, «Kunnskapsstatus blomkållkorallforekomst ved Husevågøy, 01.07.2019.

## Litteratur

Aulie (2011) Aulie, Cathrine, *Vern av naturmangfold i EU og Norge: En sammenligning med vekt på myndigheters plikter og ansvar etter EUs naturverndirektiver og naturmangfoldloven*, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 3 2011.

Aulie (2017) Aulie, Cathrine, Norsk lovkommentar: Naturmangfoldloven, note 45, Rettsdata.no 2017 (lest 28.04.2021).

Backer (2010) Backer, Inge Lorange, *Naturmangfoldloven: Kommentarutgave*, Universitetsforlaget 2010.

Backer (2012) Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utg., Gyldendal Norsk Forlag 2012.

- Bugge (2019) Bugge, Hans Christian, *Lærebok i Miljøforvaltningsrett*, 5. utg., Universitetsforlaget 2019.
- Christophersen (1997) Christophersen, Anne Bahr, *På vei mot en grønn rett? Miljørettens utvikling i lys av den økologiske erkjennelse*, Ad Notam Gyldendal 1997.
- Graver (2004) Graver, Hans Petter, «Bevisbyrde og beviskrav i forvaltningsretten», *Tidsskrift for rettsvitenskap* 2004, s. 465–498.
- Jakobsen og Henriksen (2012) Jakobsen, Ingvild Ulrikke og Tore Henriksen, «Prinsippene om føre var og økosystemtilnærming – hvilken betydning har lovfestingen for marin ressursforvaltning?» i *Pro natura: Festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen 2. mars 2012*, Inge Lorange Backer, Ole Kristian Fauchald og Christina Voigt (red.), Universitetsforlaget 2012, s. 227–248.
- Mellbye (1998) Mellbye, Halfdan, *Rettsregler om håndteringen av usikkerhet når myndighetene treffer avgjørelser med framtidige miljøkonsekvenser*, Det juridiske fakultet UiB, foreløpig og utrykt manuskript, arbeid avsluttet 1998, utskriftsdato: 21.01.2021 [manuskriptet kan sendes til sensor på forespørsel. Dersom manuskriptet ønskes tilsendt, send en mail til [masteroppgave.jurfa@uib.no](mailto:masteroppgave.jurfa@uib.no)].
- Mellbye (2000) Mellbye, Halfdan, «Gjennomføringen av føre var-prinsippet i norsk rett», i *Forholdet mellom internasjonal og nasjonal miljørett: Utvalgte artikler*, Geir Ulstein (red.), Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 5 2000, s. 21–33.
- Miljøverndepartementet (2012b) Miljøverndepartementet, «Naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven – krav til saksbehandling,

- dokumentasjon og vurderinger i plansaker og andre enkeltsaker», *Planjuss* 1 (2012) s. 4–7.
- NENT (1997) Den nasjonale forskningsetiske komité for naturvitenskap og teknologi (NENT), *Føre-var prinsippet: mellom forskning og politikk*, publikasjon nr. 11, NENT 1997.
- NRK Nyheter (2021) NRK Nyheter, «Gruvedrift over Førdefjorden», Helje Solberg (nyhetsredaktør) sist oppdatert 19.01.2021, <https://www.nrk.no/nyheter/gruvedrift-over-fordefjorden-1.12314553>, hentet 05.06.2021.
- Sands og Peel (2018) Sands, Philippe, Jacqueline Peel. Adriana Fabra og Ruth MacKenzie, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press 2018.