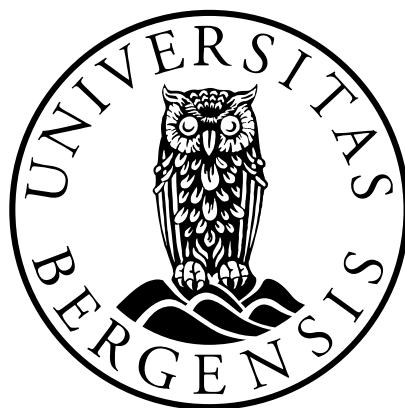


# I TILGRESENDE SONER AV NATURMANGFOLDET

*Konsekvensutredningenes betydning for  
naturmangfoldet i dagens natur- og miljøkrise*

Kandidatnummer: 176

Antall ord: 14 990



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

11. Desember 2023

# Innholdsfortegnelse

<b>1. INNLEDNING.....</b>	<b>4</b>
1.1 DAGENS MILJØTILSTAND .....	4
1.2 TEMA OG PROBLEMSTILLING .....	5
1.3 AVGRENSNINGER.....	7
<b>2. METODE.....</b>	<b>8</b>
2.1 RETTSKILDE- OG METODEBRUK .....	8
2.2 METODISKE UTFORDRINGER .....	9
<b>3. PRINSIPPER OG HENSYN.....</b>	<b>10</b>
3.1 PLAN- OG BYGNINGSLOVENS FORMÅL .....	10
3.2 NATURMANGFOLDLOVENS FORMÅL .....	11
3.2.1 Forvaltningsformål .....	11
3.3 RETTSLIG BETYDNING AV NATURMANGFOLDLOVENS PRINSIPPER .....	12
3.3.1 Kunnskapsprinsippet.....	13
3.3.2 Førre-var-prinsippet.....	14
3.3.3 Økosystemtilnærming og samlet belastning.....	14
3.3.4 Kostnader knyttet til miljøforringelse og miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder .....	16
<b>4. KONSEKVENsutREDNINGER.....</b>	<b>17</b>
4.1 BAKGRUNN .....	17
4.1 FORMÅL OG HENSYN I UTREDNINGSPROSESSEN.....	18
4.1.2 Når kreves det konsekvensutredninger? .....	18
4.2 KRAV TIL INNHOLD I KONSEKVENsutREDNINGEN .....	19
4.2.1 Innholdskrav etter KU-forskriften.....	19
4.3 BETYDNING AV MILJØRETTSLIGE PRINSIPPER I KONSEKVENsutREDNINGEN .....	22
4.3.1 Prinsipielt spørsmål om myndighetenes vektlegging av hensyn .....	23
4.3.2 Hardanger Lift .....	26
4.4 SKJERPEDE KRAV TIL SAKSBEHANDLINGEN?.....	30
<b>5. BETYDNING OG VIRKNING AV MANGLENDE KONSEKVENsutREDNINGER – HAR DE NOE FOR SEG? .....</b>	<b>33</b>
5.1 VIRKNINGEN AV SAKSBEHANDLINGSFEIL .....	33
5.2 PRAKSIS FRA HØYESTERETT .....	34
5.2.1 Amerikansk ambassade- og Reinøya dommen.....	34
5.2.2 Salamander-saken.....	37
5.2.3 Betydningen av Grunnloven § 112.....	38
5.2.4 Samlet vurdering av Høyesterettspraksis.....	40
5.3 BETYDNINGEN AV DET KOMMUNALE SELVSTYRET .....	41
<b>6. KONKLUSJON OG AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER.....</b>	<b>44</b>
<b>7. KILDEREGISTER.....</b>	<b>47</b>
7.1 REGELVERK .....	47
7.1.1 EU-direktiv.....	47
7.1.2 Norske Lover.....	47
7.1.3 Forskrifter, rundskriv.....	47
7.1.4 Forarbeider og forhandlinger i Stortinget.....	47

7.2 PRAKSIS FRA NORSKE DOMSTOLER OG SIVILOMBUDET .....	48
7.2.1 Høyesterett .....	48
7.2.2 Tingretten .....	48
7.2.3 Uttalelser fra Sivilombudet .....	49
7.3 LITTERATUR .....	49
7.4 ELEKTRONISKE KILDER OG FIGURER .....	50

# 1. Innledning

## 1.1 Dagens miljøtilstand

Året 2022 til 2023 har vært preget av ekstremvær. Verden har opplevd uvanlige temperaturer med varmerekorder, skogbranner og ekstrem flom for å nevne noe. Dette er kanskje bare starten på den klimakrisen vi har blitt advart mot i flere år. Verden er mer sårbar og ekstrem, og dette preger arts- og naturmangfoldet. I tillegg står naturmangfoldet overfor en annen utfordring. Utnyttelse og inngrep i arealene fører til reduksjon i dyre- og planteliv.<sup>1</sup> Den største årsaken er arealendringer, der 85 % av arter på rødlisten trues av dette.<sup>2</sup> Også mennesker er avhengig av naturen gjennom økosystemenes grunnlag for produksjon av medisiner, materialer og ikke minst mat. I tillegg kommer opplevelser og rekreasjon for psykisk og fysisk helse. Naturmangfoldet bidrar til livsgrunnlaget på planeten og i følge FNs naturpanel har naturmangfoldet aldri vært så truet som i dag.<sup>3</sup>

Forvaltningsmyndighetene står alltid overfor en avveining ved forvaltning av natur og samfunnsutvikling. På den ene siden fremheves viktigheten av bevaring av natur, artenes overlevelse og eksistens av uberørt natur. På den andre siden møter man rasjonelle og naturlige ønsker om samfunnsutvikling innenfor sin kommune, som kan bidra til økt tilflytning, økonomisk vekst og sysselsetting. Generelt et mer attraktivt sted å tilbringe tiden og bosette seg. Spørsmålet er hvor langt man kan gå i å kommersialisere og bruke arealene på bekostning av naturmangfoldet.

Under debatt om vern av vassdrag på 1960-tallet uttalte datidens leder for arbeiderpartiet Einar Gerhardsen at «Så lenge kampen står om det enkelte vassdrag, kan det alltid mobiliseres så mange argumenter og så mye politisk press at utbyggingssynet seirer. For å unngå en utvikling der Norges enestående vassdragsnatur spises opp bit for bit var det nødvendig å få en samlet plan der man bindende og konkret hadde fastslått hvilke vassdrag som skulle fredes og hvilke bygges ut».<sup>4</sup>

Dette viser betydningen av å innta miljøhensyn tidlig i planleggingsprosessen. Man må se belastningen på miljøet i et helhetlig perspektiv og hvilke konsekvenser ulike tiltak kan

---

<sup>1</sup> Bugge, H.C., *Klimarett*, (2021) s. 29

<sup>2</sup> Bugge, H.C., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, (2022) s. 260

<sup>3</sup> FN-Sambandet, Naturmangfold, (2022) FN.no (Lest 28.august.2023)

<sup>4</sup> St. forh. (1968–69) s. 4025 sp. 1, gjengitt i Backer, I.L., «*Plenumsdommen i klimasøksmålet*», Lov og Rett 2021/3, punkt 4.3.2 og Backer, I.L., *Naturvern og naturinngrep. Forvaltningsrettslige styringsmidler* (1986) s. 281–282

medføre. En av de store miljøutfordringene er forringelse gjennom enkeltsaker.<sup>5</sup> Isolert har de ikke så stor belastning, men i sum kan de få negative konsekvenser for både naturmangfoldet og mennesket på sikt.

Uttalelsen er et eksempel på at man allerede siden 1960-tallet har sett behovet for å ivareta naturområder og den totale belastningen. Miljødirektoratet har nå fremmet høringsnotat om forbud mot nedbygging av myr etter anmodning fra Stortinget. Dette for å ivareta økosystemer og truede arter, og å hindre at klimagasser frigjøres. Det viser aktualiteten av temaet i dag.<sup>6</sup>

Likevel har Norge arbeidet med å bevare natur og truede arter. Det eksisterer 3263 verneområder i Norge, og 17,6 % av fastlandsarealet er vernet (Per 31. desember 2022).<sup>7</sup> Likevel har FNs Naturavtale, vedtatt i desember 2022, som mål at hvert medlemsland skal verne minst 30 % av all natur og 30 % av vann innen 2030. Problemstillingen i denne oppgaven knytter seg til de tilgrensede sonene ved disse verneområdene. Det omfatter områdene langs grensene, i denne sammenhengen verneområder som nasjonalparker. De forvaltes etter reglene i plan- og bygningsloven.

## 1.2 Tema og problemstilling

For å fremme bærekraftig utvikling gir planlegging etter plan- og bygningsloven (pbl) grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser gjennom å samordne kommunale, regionale og statlige myndigheter. Det treffes vedtak som bidrar til arealbruksendringer knyttet til alt fra utbygging av hyttefelt til garasjer, på bekostning av naturmangfoldet. Det følger av pbl. § 3-2 at planleggingsansvaret er lagt til tre nivåer jf. §§ 3-3 til 3-7. På statlig nivå vedtas nasjonale forventninger som skal «følges opp» jf. § 6-1 og planretningslinjer som skal «legges til grunn» jf. 6-2, men også bindende bestemmelser og planer jf. pbl. § 6-3 og § 6-4. På regionalt nivå vedtas blant annet regionale planer som skal «legges til grunn jf. § 8-2. Ordlyden viser at planene skal tas i betraktning, men forarbeidene uttaler at det ikke medfører noen forpliktelse av rettslig art,<sup>8</sup> og har ingen direkte binding for borgerne. På kommunalt nivå vedtas kommunale planer og reguleringsplaner. Etter pbl. § 3-2 annet ledd har også private rett til å fremme planforslag.

---

<sup>5</sup> Bugge, (2022) s. 69

<sup>6</sup> Miljødirektoratet, Høringsnotat om forbud mot nedbygging av myr, (2023) Miljødirektoratet.no (Lest 4. desember 2023)

<sup>7</sup> Hentet fra <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/naturomrader-pa-land/vernet-natur/> (Lest 10. september 2023)

<sup>8</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 200

Det følger av pbl. § 11-6 og § 12-4 at kommuneplanens arealdel og reguleringsplan er bindende og fastsetter framtidig arealbruk for området.<sup>9</sup> Likevel vil statlige og regionale planer og retningslinjer gi føringer for viktige nasjonale og regionale interesser, og disse skal ivaretas av kommunen etter pbl. § 11-1 annet ledd. Staten har dermed et godt argumentasjonsgrunnlag ved eventuell innsigelse etter pbl. §§ 5-4 til 5-6. Kommunestyret har likevel ledelsen av den kommunale planleggingen jf. pbl. § 3-3 annet ledd, og utgangspunktet er at kompetansen til å fatte vedtak med rettsvirkninger ligger hos kommunen. Det følger av pbl. § 11-5 fjerde ledd at kommunen vurderer etter «eget behov» detaljene i planer og bruk av hensynssoner og bestemmelser etter pbl. §§ 11-7 til 11-11. Det markerer den politiske dimensjonen.

Det eksisterer flere hjemler i plan- og bygningsloven som kan bidra til å verne naturmangfoldet, slik som å opprette arealformål, hensynssoner og bestemmelser. Det kan bidra til vern og bruk på en mer skånsom og hensiktsmessig måte. Etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav c «kan» kommunen fastsette hensynssone med blant annet særlig hensyn til bevaring av naturmiljø. Her kan kommunen gi bestemmelser til randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder som skal hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet. I tillegg kan kommunen gi retningslinjer for å ivareta interessene i sonen. Slike hensynssoner videreføres i reguleringsplaner jf. pbl. § 12-6 og forarbeidene uttaler at blant annet verneområder alltid skal vises i reguleringsplan.<sup>10</sup> Vernevedtak hjemlet i naturmangfoldloven (nml) setter begrensninger på tiltak og annen type aktivitet, men de er begrenset til det aktuelle verneområdet og dets grenser. Likevel vil inngrep i tilgrensede områder kunne ha betydning for de aktuelle verneverdiene.

Problemstillingen knytter seg til i hvilken grad hensynene til naturmangfold og samfunn i arealforvaltningen blir vektlagt gjennom bruk av konsekvensutredninger. Det vil særlig ses i forhold til tilgrensede soner av verneområder. Det vil undersøkes hvordan plan- og bygningsloven i samspill med naturmangfoldloven balanserer disse hensynene i interessekonflikten. Videre skal det ses nærmere på Høyesterettspraksis, der et sentralt spørsmål er om konsekvensutredninger har noe reelt formål i dagens miljø- og naturkrise.

---

<sup>9</sup> Unntak jf. pbl § 11-16 andre og tredje ledd

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 232

Det er i utgangspunktet tillagt kommunens frie skjønn å etablere hensynssoner. I konkurransen med andre viktige hensyn og interesser, blant annet næringsliv og økonomisk vekst, benyttes ikke alltid disse bestemmelsene i pbl. § 11-8 (kommuneplanens arealdel) og § 12-6 (reguleringsplan). Spørsmålet er hvordan man kan sikre at slike områder likevel hensyntas på en god måte. Ofte vil man utnytte disse uberørte sonene, da de er ettertraktede naturområder for hytteutbygging, ferdsel, og andre større tiltak som gondolbygging. Den rettslige styringen ligger i kravene til saksbehandlingen, da plan- og bygningsloven i stor grad er en prosesslov. Hvilke krav stilles da til konsekvensutredningene etter Konsekvensutredningsforskriften (KU-forskriften) og vil de kunne ha noen effekt?

### **1.3 Avgrensninger**

Det avgrenses mot spørsmål om hvilke tiltak som krever konsekvensutredninger. Det kan være uenighet i vurderingen av om en plan kan få «vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Oppgaven vil dermed konsentreres om planer og tiltak der dette er tilfellet. Det er gjort med hensyn til oppgavens omfang og ordgrense. Det vil også avgrenses mot konsekvensutredninger knyttet til tiltak og planer etter andre lover enn naturmangfoldloven, da dette er den sentrale loven som omfatter naturmangfold på alle nivåer. Det vil kun redegjøres for konsekvensutredninger i tilknytning til naturmangfoldet, og ikke for befolkningens helse, vannmiljø eller forurensning.

Redegjørelsen av konsekvensutredninger er begrenset til utmarksområder og arealer kategorisert som landbruks-, natur og friluftsmål samt reindrift (LNFR). Det vil gjøres drøftelser av planer og tiltak i randsonen til verneområder. Verneforskrifter skal sikre naturmangfoldet i et langsiktig perspektiv og hjemles i naturmangfoldloven jf. nml. § 34. De legger restriksjoner for den kommunale planleggingen, men ved forvaltning av randsonen er kompetansen lagt til kommunen gjennom plan- og bygningsloven. Ved fastlegging av arealbruken er det ikke alltid kommunen ønsker å ta slike tilgrensende soner i betraktning, og spørsmålet er hvordan konsekvensutredningen kan sikre at slike områder også blir hensyntatt i planprosessen. Disse randsonene er på grunn av sin umiddelbare nærhet til verneområder ettertraktede natur- og friluftsområder. Man kan dermed gjennom oppgaven reflektere over hvordan skal man tilpasse arealinngrep for å ivareta slik sårbar natur som ikke blir ivarettatt gjennom verneforskriftene.

## 2. Metode

### 2.1 Rettskilde- og metodebruk

I denne oppgaven vil det fokuseres på en rettsdogmatisk analyse, ved å gjøre rede for gjeldende rett gjennom å se til reglens innhold og virkninger.<sup>11</sup> Det vil ses til plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven, da disse omhandler de rettslige spørsmålene knyttet til arealdisponering og vern av naturmangfoldet. Alminnelig forvaltningsrett vil være relevant jf. pbl. § 1-9 som uttaler at forvaltningsloven gjelder med «de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven». Dermed vil forvaltningsloven gjelde, med unntak av særlige regler som følger av plan- og bygningsloven. Det vil bli lagt stor vekt på KU-forskriften av 2017, da denne utfyller reglene til konsekvensutredninger som følger av plan- og bygningsloven.

Det vil redegjøres for hensyn og formål bak reglene og hvordan disse skal vektes i relasjon til miljø og samfunn. De legislative hensynene bak bestemmelsene vil gi veiledning for tolkning av bestemmelsene.<sup>12</sup> Miljørettslige prinsipper og prinsipper hjemlet i naturmangfoldloven vil ses opp mot planlegging etter plan- og bygningsloven i forbindelse med konsekvensutredninger. Her vil Grunnloven § 112 og rettspraksis vise hvordan den brukes som tolkningsfaktor. Det knyttes spørsmål til i hvilken grad forvaltningen er pliktig til å vektlegge miljøhensyn, i forhold til andre samfunnsinteresser som næringsliv, økonomi og sysselsetting. På grunn av oppgavens omfang, vil det i liten grad redegjøres for internasjonal kilder.

Det er trukket fram praksis fra Høyesterett i spørsmål om manglende og mangelfulle konsekvensutredninger. Høyesterettspraksis er en sentral rettskilde ved lovtolkning og rettsanvendelse, og har ofte stor prejudikatsvirkning.<sup>13</sup> Det vises også til uttalelser fra Sivilombudet ved vurderinger etter naturmangfoldloven. De er derimot ikke en bindende rettskilde, men vil ofte bli respektert.<sup>14</sup> Uttalelsene tillegges vekt ettersom Sivilombudet behandler flere plan- og byggesaker. Sivilombudet er viktig ledd som forsvarer av den enkelte borgers rettigheter da flere saker omfatter private interesser og rettigheter.<sup>15</sup> Det vises også til aktuelle eksempler som illustrerer problemstillingen, blant annet en sak fra Ullensvang

---

<sup>11</sup> Kolflaath, E. *Ordlyd og resonnement*, (2023) s. 141-143

<sup>12</sup> Eckhoff, T. *Rettskildelære*, 5 utg. (2001) s. 70

<sup>13</sup> Samme verk s. 161

<sup>14</sup> Samme verk s. 231

<sup>15</sup> Pedersen, O. J og Sandvik, P, mfl. *Plan og bygningsrett*. 3. utg., (2018) s. 125



kommune. Der vil det trekkes frem en konsekvensutredning av naturmangfoldet gjennomført i forbindelse med detaljreguleringsplan.

Oppgaven belyser sentrale spørsmål i tilknytning til planprosessen, særlig samspillet mellom juss og politikk. Plan- og bygningsloven hjemler saksbehandlingskrav, men er samtidig preget av politisk handlefrihet. Det har i tillegg skjedd en styrking av det kommunale selvstyret som det skal redegjøres nærmere for i oppgavens femte del. Gjennom oppgaven vil det belyses at beslutninger som tas lokalt, påvirker og har effekt regionalt og nasjonalt. Det legger et stort ansvar på kommunene.

## **2.2 Metodiske utfordringer**

Det har ikke vært mangel på rettskilder eller litteratur ved behandlingen av denne oppgaven. En utfordring har vært å finne de mest relevante og gode kildene, og de mest oppdaterte har blitt prioritert. Innenfor klima og miljø endrer forholdene seg raskt, og det kan tale for at plan- og bygningsloven av 2008 allerede begynner å bli gammel. I forarbeidene er de likevel bevisst miljø- og klimasituasjonen, da dette er hovedproblemstillinger som blir nevnt først i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). En utfordring er derimot domstolskontrollen i forvaltningsretten, særlig ved klima- og miljøsaker. De er tilbakeholdne med å overprøve forvaltningens frie skjønn og vektlegger det kommunale selvstyret. Det begrenser muligheten for overprøving, dersom det ikke er noe galt med den personelle-, prosessuelle- eller materielle kompetansen.<sup>16</sup> Sammenlignet med andre land er det ikke mange miljøsaker i de norske domstolene.<sup>17</sup> Derfor vil ikke alle dommene det redegjøres for ha direkte overføringsverdi til denne problemstillingen, men det vil kunne utledes prinsipielle uttalelser. De har derimot generell overføringsverdi til bruken av konsekvensutredninger ved planer som har vesentlig virkning på miljø og samfunn.

---

<sup>16</sup> Rt. 1995 s. 72, s. 77

<sup>17</sup> Bugge, (2022) s. 207

### 3. Prinsipper og hensyn

#### 3.1 Plan- og bygningslovens formål

Som nevnt skyldes de fleste problemene og konfliktene knyttet til natur og miljø måten vi forvalter og bruker arealene vi har. Plan- og bygningsloven blir ofte kalt vår viktigste miljølov og har et bredt formål.<sup>18</sup> Det følger av formålsparagrafen § 1-1 første ledd at loven skal «fremme bærekraftig utvikling» til det beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Ordlyden taler for en fremtidsrettet planlegging som også skal legge til rette for tiden som kommer. Det uttales i forarbeidene at bærekraftig utvikling skal imøtekomme dagens behov, uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.<sup>19</sup>

Etter pbl. § 1-1 andre ledd skal planlegging bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om «bruk og vern» av ressursene. Allerede her viser lovgiver til forholdet mellom bruk- og verneinteresser, der man gjennom en sektorovergripende prosess skal arbeide for å balansere motstridende hensyn. Videre i fjerde ledd skal planleggingsprosessen sikre «åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning» for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal vektlegges «langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives». Lovens ordlyd viser tydelig de grunnleggende hensynene og behovet for konsekvensutredninger. Prinsippet om innsyn og deltakelse i miljøsaker fremheves, der man gjennom et godt beslutnings- og kunnskapsgrunnlag skal fatte vedtak som ivaretar interessene i samfunnet som helhet. Den grunnleggende utfordringen ved miljøforvaltning er at miljøproblemene ofte er resultater av flere isolerte handlinger.

Planleggingen skal bidra til et bedre samarbeid, hvor man ser sammenhenger og effekter. Man skal bruke planleggingsprosessen til å skape holdbare løsninger som sikrer en bærekraftig utvikling. Det er lagt til grunn i forarbeidene der interesseavklaringen skal skje «i et fremtidsrettet perspektiv hvor det tas hensyn til alle de viktigste interesser og behov som loven skal ivareta».<sup>20</sup> Her ser man tydelig behovet for samordning av interesser og sektorlover, i dette tilfellet naturmangfoldloven. Det gjelder også her en samordning mellom

---

<sup>18</sup> Bugge, (2022) s. 209

<sup>19</sup> Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 170

<sup>20</sup> Samme sted

de statlige, regionale og kommunale planleggingsoppgavene, slik at man får en helhetlig planleggingsprosess. Integrasjonsprinsippet kommer også inn med stor tyngde, i den betydning at man må legge miljøhensyn til grunn i beslutningsprosessen på tvers av lovgivningen.<sup>21</sup> Som rettslig prinsipp medfører det at det stilles særlige krav til saksbehandlingen og innholdet i realitetsvedtakene.

### **3.2 Naturmangfoldlovens formål**

Formålet til naturmangfoldloven følger av nml. § 1. Den uttrykker at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved «bærekraftig bruk og vern». Videre skal den gi «grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel» både i dag og i framtiden. Ordlyden viser som plan- og bygningsloven til en «bærekraftig bruk» av naturmangfoldet. Til forskjell fra den tidligere naturvernloven av 1970, åpner dagens lov i større grad opp for bruk av naturen, ikke bare vern. Naturen skal i større grad brukes, men også tas hånd om. Lovgiver har dermed gjort det mer klart at når naturen brukes og utsettes for ulike typer arealdisponering, må man også ta hensyn til naturmangfoldet. Samordningen mellom plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven spiller derfor en stor rolle.

#### **3.2.1 Forvaltningsformål**

I naturmangfoldloven Kapittel II er det inntatt alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk. Blant disse følger det mål for forvaltningen av naturmangfoldet jf. § 4 for naturtyper og økosystemer og jf. § 5 for arter. Målet for naturtyper og økosystemer er at mangfoldet av naturtyper «ivaretas» innenfor deres «naturlige utbredelsesområde» og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype. Tilsvarende følger av § 5 for arter. Ordlyden viser til et overordnet mål om bevaring og sikring av det mangfoldet som eksisterer. Det begrenses til der naturtypen naturlig eksisterer eller artene ferdes. Dette har betydning for verneområdene, med tanke på størrelse, avgrensninger og innhold. En naturlig tolkning vil likevel være at forvaltningsmålet knytter seg til områder også utenfor verneområdene, så lenge det er naturlig at artene og naturtypene ferdes og eksisterer der. Grensene vil ikke ligge fast til enhver tid, da utbredelsen varierer med tanke på miljø- og klimaendringer.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Bugge, (2022) s. 41

<sup>22</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 373

Det er uklart i hvilken grad forvaltningsmålene pålegger myndighetene forpliktelser. Forarbeidene viser til at verken offentlige myndigheter eller andre aktører pålegges noen forpliktelser.<sup>23</sup> Målene skal i første omgang brukes i forvaltningens skjønnsutøvelse, men også legges til grunn som faktor i lovtolkning. Inge Lorange Backer argumenterer er for at det foreligger pliktige hensyn, der man i skjønnsutøvelsen må ta hensyn til forvaltningsmålet dersom et vedtak vil vanskeliggjøre det.<sup>24</sup> Likevel viser han til at målene ikke kan være utslagsgivende i den konkrete sak dersom andre viktige samfunnsmessige hensyn gjør seg gjeldende jf. nml. § 14.

### **3.3 Rettslig betydning av naturmangfoldlovens prinsipper**

Det følger en begrunnelsesplikt etter nml. § 7 som skal ivareta naturmangfoldet i «offentlige beslutninger». Bestemmelse viser i første punktum til at prinsippene i §§ 8 til 12 «skal» «legges til grunn» som «retningslinjer» ved utøving av «offentlig myndighet». Ordlyden viser til at prinsippene skal inngå i vurderingen som pliktige hensyn. Etter forarbeidene kan andre hensyn veie tyngre. Prinsippene trenger ikke være utslagsgivende for resultatet i hver sak, men retningslinjene skal følges ved forvaltning av naturmangfoldet. Likevel skal den samlede forvaltningen av naturmangfoldet være i samsvar med retningslinjene.<sup>25</sup>

Utøving av offentlig myndighet omfatter forskrifter og enkeltvedtak,<sup>26</sup> som følger av definisjonen i forvaltningsloven § 2. Det følger også av veilederen til naturmangfoldloven kapittel II at statlige planretningslinjer, nasjonale forventninger og regionale planer etter plan- og bygningsloven omfattes.<sup>27</sup> Ved utarbeidelse av kommuneplaner og reguleringsplaner må man dermed gjøre vurderinger i henhold til nml. § 7.

Det er i flere saker hos Sivilombudet vist til viktigheten av vurderinger i tråd med naturmangfoldlovens prinsipper.<sup>28</sup> I en sak som omhandlet detaljreguleringsplan for en skole i Karmøy kommune hadde det blitt gjort nye funn av naturverdier i planområdet.<sup>29</sup> Statsforvalteren viste til at planen var tilstrekkelig utredet på tidspunktet for kommunens vedtak. Ombudet mente at det forelå mangler ved Statsforvalterens vurderinger om planen var utredet i tilstrekkelig grad på vedtakstidspunktet til klageinstansen. Det uttales i avsnitt 51 at

---

<sup>23</sup> Samme verk s. 81

<sup>24</sup> Backer, (2010) s. 71

<sup>25</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378

<sup>26</sup> Samme sted

<sup>27</sup> Rundskriv, T-2016-1554, (T-1554 B) s. 22

<sup>28</sup> SOM, sak nr. 2022/3102, SOM, sak nr. 2022/1374, SOM sak, nr. 2022/1377, SOM, sak nr. 2018/1219, SOM, sak nr. 2017/1346, SOM sak, nr. 2011/1327

<sup>29</sup> SOM, sak nr. 2022/5453

prinsippene i nml. §§ 8-12 gjelder mer enn bare sakens opplysning. De har også betydning for selve avveiningen som finner sted ved avgjørelsen. Kravet etter nml. § 7 innebærer at det skal fremgå at de aktuelle prinsippene er vurdert og vektleggingen. Betydningen blir også understreket ved at vektingen av prinsippene i naturmangfoldloven vil påvirke planens innhold.

Sivilombudet konkluderte med at planvedtaket måtte anses ugyldig som følge av at det var basert på mangelfullt faktum, ettersom det ikke var tilstrekkelig utredet etter naturmangfoldloven.<sup>30</sup> Dette er et eksempel på manglende samordning mellom plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven. Det er også et eksempel på forholdet mellom det kommunale selvstyret og nasjonale interesser. Etter ny behandling hos departementet ble det gjort vurderinger i tråd med nml. § 7. De nasjonale interessene ble tillagt større vekt og det ble vist til kompensierende tiltak. Burde man stille strengere krav til ivaretagelse av alle relevante hensyn, og gjennomføre en mer aktiv kontroll med forvaltningen ved vektlegging av andre hensyn etter sektorlovgivningen?

Vurderinger etter naturmangfoldloven skal tilpasses den enkelte sak. Det er blant annet nevnt i prinsippet om kunnskapsgrunnlag at det skal «så langt det er rimelig» bygge på vitenskapelig kunnskap jf. nml. § 8. Kapittel II i naturmangfoldloven viser til minimumskrav, men det betyr at jo mer verdifull og sårbar natur som berøres, jo strengere krav stilles det til vurderingen. Derfor følger det en plikt etter nml. § 7 annet punktum at det skal vises til vektleggingen av prinsippene i beslutningene. Alle tiltak som da følger av plan- og bygningsloven, og som vil berøre naturmangfoldet må bygge på en interesseavveining der prinsippene i §§ 8 til 12 og forvaltningsmålene i §§ 4 og 5 skal inngå. Man kan se det som at nml. § 7 skal ivareta naturmangfoldet og dets rettssikkerhet i planprosessen. I det følgende skal det kort redegjøres for prinsippene etter nml. §§ 8-12.

### **3.3.1 Kunnskapsprinsippet**

Det følger av nml. § 8 at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal «så langt det er rimelig» bygge på blant annet «vitenskapelig kunnskap» og effekten av påvirkninger. Ordlyden taler for en plikt til å bruke vitenskapelig basert kunnskap i vurderingene, og hvilke konsekvenser disse vil få for naturmangfoldet. Det er derimot ikke et krav om absolutt kunnskap for enhver beslutning som kan påvirke naturmangfoldet, da det skal skje etter en

---

<sup>30</sup> SOM, sak nr. 2022/5453.

helhetsvurdering jf. nml. § 8 første ledd annet punktum.<sup>31</sup> Man må se til forhold ved sakens art og risiko for skade på naturmangfoldet. Ordlyden viser at kunnskapen skal være objektiv, etterprøvable og baseres på vitenskapelige metoder. Her ser man innholdsmessige krav som supplerer reglene til konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven og KU-forskriften.

### **3.3.2 Føre-var-prinsippet**

Hvordan konsekvenser vil utarte seg og hvilke virkninger som kan utløses vil ikke alltid kunne sies med sikkerhet. Klima og miljø er i endring og det kan forekomme konsekvenser man ikke hadde sett for seg. Derfor har man i nml. § 9 innført føre-var-prinsippet som skal sikre at man unngår mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Der kunnskapen er usikker må man gjennomføre tiltak eller planer med minst miljørisiko. Det følger av ordlyden at når det treffes beslutning uten at det foreligger «tilstrekkelig kunnskap» om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, «skal» det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Dette viser viktigheten av konsekvensutredninger.

Det ble lagt til grunn i stortingsproposisjonen om Klima- og miljødepartementets budsjett for 2022 hvor det ble uttrykt at «Føre var-prinsippet ... seier at dersom det er fare for at ein aktivitet kan skade miljøet, og kunnskapen er mangelfull, skal ein ta tilstrekkelege forholdsreglar mot slik skade, eller late vere å gjennomføre aktiviteten».<sup>32</sup> Det viser til nasjonale mål i miljøpolitikken, og en plikt for forvaltningen til å legge vekt på prinsippet i rettsanvendelsen og skjønnsutøvelsen.

Reglene om konsekvensutredninger må ses i sammenheng med dette prinsippet. Når man legger fram mulige konsekvenser, må usikkerheten knyttet til den aktuelle planen eller tiltaket klarlegges. Dersom det foreligger mangel på kunnskap må risikoen knyttet til dette også vurderes, og det kan ses som et minimumskrav til saksbehandlingen.

### **3.3.3 Økosystemtilnærming og samlet belastning**

Til tross for flere tiltak som kan gjøres for å verne naturområder, må man alltid se til den totale belastningen. Det følger derfor et prinsipp jf. nml. § 10 som uttaler at påvirkning av et økosystem «skal» vurderes ut fra den «samlede belastningen» som økosystemet er eller vil bli utsatt for. Ordlyden taler for en plikt til å ta den kumulative virkningen i betraktning. Dette har sammenheng med føre-var-prinsippet, ettersom man må se flere forhold under ett og vurdere hvordan disse vil påvirke økosystemet. Gjennom uttrykket «økosystemtilnærming» i

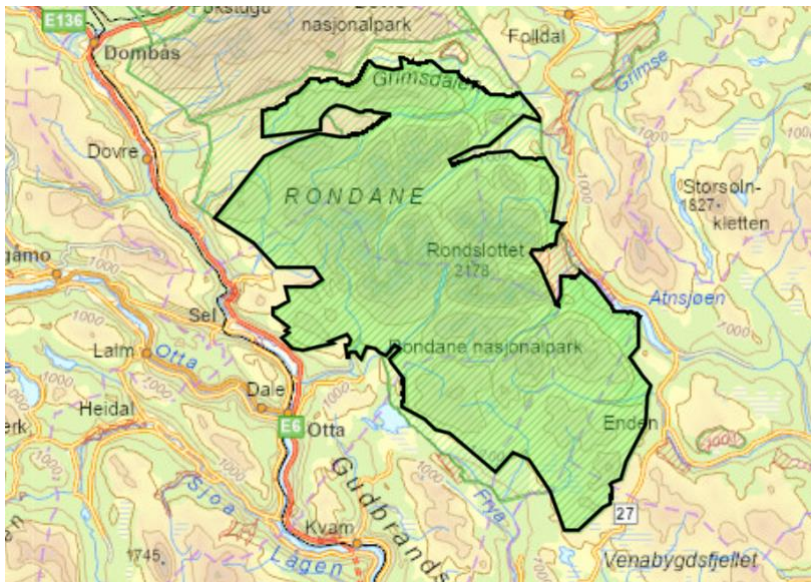
---

<sup>31</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 379

<sup>32</sup> Prop. 1 S (2021-2022) s. 25

bestemmelsens overskrift taler ordlyden og forarbeidene, men også lovens formål, for at man må ta i betraktning effekten på naturen ut ifra hvordan økosystemet som naturtypen og artene inngås i blir påvirket. Det må ses «under ett».<sup>33</sup> Her handler det om tålegrense, og selv om et enkelt tiltak kan være lite, bør det nektes dersom det medfører at man overstiger terskelen for hva som er holdbart og bærekraftig.

Hvordan dette prinsippet anvendes i tilknytning til konsekvensutredninger av tiltak i verneområdenes randsone er kritisk. Man må til å se til den samlede belastningen av planen eller tiltaket og hvordan det vil påvirke naturmangfoldet. Ikke bare området for det enkelte tiltak, men også konsekvensene i tilknytning til det. Verneområdene er klart definert, da det etter nml. § 34 i forskriften til verneområdet skal konkretiseres hvilke grenser de omfatter.



Figur 1. Oversiktskart over Rondane nasjonalpark.<sup>34</sup>

Figur 1 illustrerer et definert verneområde og vernegrensen Rondane nasjonalpark vedtatt i forskrift.<sup>35</sup> Slike grenser vil derimot ikke begrense utfoldelse av naturen og artene som lever der. Hvordan man ser på arealdisponeringen og samlet virkning for de områdene som er tiltenkt er dermed en vesentlig del av planarbeidet og konsekvensutredningene.

<sup>33</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 381

<sup>34</sup> Hentet fra <https://faktaark.naturbase.no/?id=VV00001873> (Lest. 27. oktober 2023)

<sup>35</sup> Forskrift 24. september 2003 nr. 1266 om verneplan for Rondane

### **3.3.4 Kostnader knyttet til miljøforringelse og miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder**

Det er tiltakshaver som skal dekke kostnadene dersom tiltaket volder skade på naturmangfoldet jf. nml. § 11. Her følger det en begrensning ved at det ikke skal være urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter. Bestemmelsen hjemler en retningslinje for myndighetene til å pålegge tiltakshaver kostnader til å dekke tiltak som blant annet skal forebygge miljøforringelse. I tillegg skal det, for å begrense mest mulig skader på naturmangfoldet, tas utgangspunkt i driftsmetoder og lokalisering som gir de beste samfunnsmessige resultatene jf. nml. § 12. Grunnlaget skal være en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk. Ordlyden legger opp til en bred vurdering der både naturmangfoldet, samfunnsmessige og økonomiske forhold tas i betraktning. Bestemmelsen må likevel tolkes i lys av forvaltningsmålene etter nml. §§ 4 og 5. Her ser man også tilknytning til krav om innholdet i konsekvensutredningen som det skal redegjøres nærmere for nedenfor.

Videre i oppgaven skal det gjøres rede for reglene om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven og KU-forskriften, og hvilken rolle de miljørettslige prinsippene har i samordning med disse reglene.



## 4. Konsekvensutredninger

### 4.1 Bakgrunn

Utgangspunktet for saksbehandlingen etter forvaltningsloven er at saken skal være «så godt opplyst som mulig» jf. § 17. Ordlyden er vag, og gir lite veiledning for hva som skal til. Likevel bærer den preg av en rettslig standard, som bidrar til dynamisk tolkning i tråd med de konkrete forholdene. Det legger mye av vurderingen til sakens opplysning på forvaltningens eget skjønn, og en risiko for at viktige hensyn ikke blir tatt med i vurderingen. Derfor har man for miljøkonsekvenser innført egne regler som stiller krav til innholdet i utredninger. Det gjelder blant annet når de skal gjøres og saksbehandlingsregler knyttet til høringer og uttalelser. Dette er i tråd med formålet etter plan- og bygningsloven § 1-1 tredje ledd der planlegging skal sikre «åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning». Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Viktigheten av kunnskap knyttet til miljø og konsekvenser gjenspeiles i Grunnloven § 112. Det følger av bestemmelsens annet ledd at «borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen». Ordlyden viser til en prosessuell rettighet med krav til informasjon, der formålet til konsekvensutredningene kommer til uttrykk. Gjennom annet ledd blir da retten til miljøinformasjon og konsekvensutredninger av miljø understreket. I Grl. § 112 tredje ledd er det stilt krav til myndighetene om å iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetningene. Det er en positiv tiltakspått som etter lovendringen i 2014 ble gjort enda tydeligere ved å endre ordlyden fra «give nærmere bestemmelser til at gjennomføre...» til «skal iverksette tiltak».<sup>36</sup> Bestemmelsen viser indirekte til integrasjonsprinsippet, ved at man er pliktig til å hensynta miljøet når man fatter vedtak som kan medføre vesentlig konsekvenser.

På bakgrunn av blant annet dette har man utarbeidet egne regler for konsekvensutredninger. Disse er nedfelt i pbl. kapittel 4 som inneholder generelle krav til utredning av planer etter plan- og bygningsloven, og pbl. kapittel 14 om konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk. Reglene måtte også skjerpes for å være i tråd med EU-direktivene der prosjektdirektivet stiller krav til utredning av miljøkonsekvenser av prosjekter<sup>37</sup>, og

---

<sup>36</sup> Innst.187 S (2013-2014), også drøftet i Bugge, (2022) s. 162-166

<sup>37</sup> Direktiv 2014/52/EU.

plandirektivet med krav til utredning av miljøkonsekvenser for planer og programmer.<sup>38</sup> For å fange opp innholdet i disse direktivene er reglene samlet til en felles forskrift for konsekvensutredninger, som ble revidert og trådte i kraft i 2017.<sup>39</sup>

#### **4.1 Formål og hensyn i utredningsprosessen**

Formålet med konsekvensutredninger er å gjøre grundige utredninger, slik at man klarlegger konsekvensene for miljøet og samfunnet. Man skal se til eventuelle tiltak som kan avbøte ved uheldige miljøvirkninger, og andre kan gjøre seg kjent med de konsekvensene som planen kan medføre slik at de kan uttale seg. Dette er viktig for å få en åpen planprosess, der medvirkning og retten til innsyn er sentral. Det vises her til KU-forskriften § 29 der den ansvarlige myndighet skal ta hensyn til konsekvensutredningen og innkomne høringsuttalelser ved sluttbehandling av saken. Konsekvensutredninger er dermed et viktig prosesskrav som bidrar til kunnskap og medvirkning i planarbeidet. Myndighetene kan godta planer og tiltak uavhengig av hva som fremkommer i utredningen, men det stilles krav til kvaliteten på konsekvensutredningen og beslutningsgrunnlaget. Man skal så langt det er mulig unngå skadevirkninger på samfunns- og miljøinteresser. Da gjelder det å ha en helhetlig planprosess preget av medvirkning fra berørte offentlige og private aktører og et tilstrekkelig utarbeidet beslutningsgrunnlag.

##### **4.1.2 Når kreves det konsekvensutredninger?**

Det er ikke alltid like lett å avgjøre om planen krever konsekvensutredning. Det følger av pbl. § 4-1 at det kreves planprogram for alle regionale planer og kommuneplaner, og reguleringsplaner som kan få «vesentlig virkning for miljø og samfunn». Videre følger det av pbl. § 4-2 at for enkelte planer skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse av planens «virkning for miljø og samfunn», og det vises til konsekvensutredning. Dette må ses i sammenheng med KU-forskriften. I utgangspunktet skal større planer og tiltak alltid konsekvensutredes, den plikten følger av KU-forskriftens vedlegg I. For andre planer og tiltak kreves det konsekvensutredning hvis de kan få «vesentlige virkninger for miljø eller samfunn» etter vedlegg II. Det overordnede målet er å klargjøre «vesentlige virkninger for miljø og samfunn» jf. pbl. § 4-2. Det samme følger av KU-forskriften § 1 der formålet er å «sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer og tiltak». Fremmes det forslag fra for eksempel en privat utbygger til detaljregulering, skal det

---

<sup>38</sup> Direktiv 2011/92/EU.

<sup>39</sup> Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger

utarbeides planprogram og planbeskrivelse med konsekvensutredning etter reglene i §§ 4-1 og 4-2.

Det skal i det følgende gjøres nærmere rede for hvilke krav som stilles til innholdet i konsekvensutredningen.

## **4.2 Krav til innhold i konsekvensutredningen**

Ved å ta i bruk virkemidler som konsekvensutredninger får man i større grad fram hensyn og virkninger knyttet til blant annet naturmangfoldet. Konsekvensutredninger er et særskilt krav til saksbehandlingen. Målet er at de som berøres av vedtaket skal kunne gjøre seg kjent med konsekvenser for miljøet og samfunnet. Dette er i tråd med forvaltningsrettslige prinsipper om åpenhet og medvirkning og det følger også av pbl. § 1-1. I motsetning til EU-direktivene skiller ikke de norske reglene mellom konsekvenser for miljø og samfunn. Det er en bred vurdering som ikke er begrenset til miljøkonsekvenser, men også samfunnsvirkningen. Man må da også se til virkninger som for eksempel næringslivet og sysselsettingen.

### **4.2.1 Innholdskrav etter KU-forskriften**

Krav til innhold i konsekvensutredningen følger av KU-forskriften kapittel 5. Det er i § 17 første ledd annet punktum vist til at innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen eller tiltaket, og være relevant for de beslutninger som tas. Hvor omfattende en konsekvensutredning blir vil avhenge av den konkrete planen eller tiltaket.

Det følger av § 21 at konsekvensutredningen «skal» identifisere og beskrive de faktorer som «kan bli påvirket» og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Videre i bestemmelsen er det listet opp faktorer, der naturmangfold jf. naturmangfoldloven er nevnt først. Ordlyden taler for en plikt, og den knytter seg til å beskrive usikre forhold der lovgiver viser til faktorer som «kan» bli påvirket. At naturmangfoldet er den første faktoren som er nevnt taler for at det er særlige momenter som er viktige å utrede i forhold til virkninger av miljø og samfunn. Her får man fram at man skal ta prinsippene i naturmangfoldloven inn i vurderingen i tråd med nml. § 7. Implisitt belyses blant annet fram «føre-var» prinsippet jf. nml. § 9, der usikkerhet ikke skal være noen begrensning i hvilke forhold man må se hen til.

Videre i § 21 skal beskrivelsen omfatte den «positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langvarige virkninger». Det må gjøres en bred vurdering knyttet til flere virkninger, og bestemmelsen gir en vid hjemmel til utredningskrav. At de indirekte virkningene bør beskrives er viktig i et miljøperspektiv, da det viser til hvilken

effekt tiltak og planer virkelig kan få. Man kan ikke kun redegjøre for de direkte virkningene. Dette har sammenheng med prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning jf. nml. § 10. Særlig ved randsonene til verneområdene vil man måtte se videre for å undersøke hvilke konsekvenser som er aktuelle, og hva de faktisk fører med seg. Dette bekreftes av bestemmelsens tredje ledd der «samlede virkninger av planen eller tiltaket sett i lys av allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer eller tiltak i influensområdet skal også vurderes». Her får man fram prinsippet om samlet belastning, og områdebegrensning knyttet til «influensområdet». Det er et vagt uttrykk, men ordlyden taler for de områdene som vil bli berørt av planen.

I miljødirektoratets håndbok om konsekvensutredning av klima og miljø er influensområdet beskrevet som området der «midlertidige eller permanente virkninger forventes å kunne opptre».<sup>40</sup> Det vises blant annet til at der tiltaket ligger innenfor en landskapsøkologisk sammenheng eller økologisk funksjonsområde, som kan påvirke gjennom direkte eller indirekte virkninger på det biologiske mangfoldet, må hele det økologiske funksjonsområdet inkluderes. Det vil da si at der verneområdene kan påvirkes, bør de tas med i utredningen av tiltak og planer i tilgrensende soner.

Problemstillinger kan i konkrete saker knytte seg til hvor langt man skal strekke influensområdet. For å illustrere dette kan man se for seg en elv som beveger seg gjennom flere områder. Innenfor verneområdet er den ivaretatt gjennom forskriften, men i tilgrensende områder er den ikke vernet. Tiltak som har innvirkning på elven utenfor disse områdene vil elven føre med seg videre i form av for eksempel forurensning. Det er da viktig at man likevel hensyntar elvens verdi også utenfor grensene til verneområdet. Dette vil gjelde for alt av naturmangfold som ikke kjenner grenser og beveger seg fritt i sitt økosystem. Det skal nå ses til et dagsaktuelt eksempel knyttet til dette.

I sak angående bygging av gondol i Odda i Ullensvang kommune er det utarbeidet detaljreguleringsplan med konsekvensutredning.<sup>41</sup> Her vil fjellstasjonen til tiltakshaver Hardanger Lift ligge i randsonen til Hardangervidda. I konsekvensutredningen legges det til

---

<sup>40</sup> M-1941, Metode for utredning, Innledning til konsekvensutredning for naturmangfold 1.1.3, Miljødirektoratet.no (Lest 16. september 2023)

<sup>41</sup> Detaljreguleringsplan for Hardanger Lift - planid 4618202010, sak 20/7865, [https://innsyn.acosssky.no/ullensvang/prod/postliste/wfinnsyn.ashx?response=arkivsak\\_detaljer&arkivsakid=2019008151&](https://innsyn.acosssky.no/ullensvang/prod/postliste/wfinnsyn.ashx?response=arkivsak_detaljer&arkivsakid=2019008151&) (Lest 15. september 2023)

grunn at det er stor avstand fra influensområdet til nasjonalparken, tilsvarende 7,7 km, og det er ingen andre verneområder innenfor influensområdet. Tiltakets plassering er midt i et stort urørt naturområdet som vil kunne påvirke flere arter og trekkveier for blant annet rein og hjort. Influensområdet i utredningen er begrenset til 20 meter for vegetasjon og 500 meter for fugl, da det var registrert aktivitet av rovfugl i området.<sup>42</sup> At influensområdet er definert til å være så lite kan skape store negative konsekvenser for verneområdene, da man ikke har tilstrekkelige utredninger til å vite konsekvensene som et slikt tiltak medfører.

Influensområdene er ikke definert i loven. Det vil på den ene side skape god fleksibilitet i forhold til konkrete vurderinger av tiltakene som skal utredes. På den annen side vil man i områder der det ikke er opprettet hensynssoner jf. pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav c, ikke foreta noen utredning, ettersom de ikke er inkludert i influensområdene. Hvordan virkningen vil bli på verneverdiene i området forblir ukjent. At det ikke foretas noen større utredning i randsoneområdene kan undergrave hele formålet til verneforskriftene. Man kan sette rettslige rammer for vernegrenser, men disse vil ikke ha noen betydning for naturmangfoldet som lever der. Å utvide influensområdene vil kreve mer ressurser på bekostning av forslagsstilleren, men man vil i større grad se til konsekvensene der og ha en planprosess som i større grad ivaretar de miljørettslige prinsippene etter. nml. §§ 8 til 12. Denne saken skal i punkt 4.3.3 vurderes nærmere.

Et annet problem knyttet til dette er at verneområder som Hardangervidda har eksistert siden 1981.<sup>43</sup> Forutsetningen for å fastsette bestemmelser og retningslinjer knyttet til randsone er at det skjer «samtidig med» fastsetting av verneforskrift, ved revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder jf. pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav c.

Hardangervidda Nasjonalpark ble også opprettet lenge før ny plan- og bygningslov av 2008 trådte i kraft. Uansett er det naturmangfoldloven som i verneprosessen skal se til tilstrekkelige avgrensninger for å ivareta verneverdiene. Derimot vil man aldri kunne avgrense i så stor grad at man kan ta alle tiltak og former for bruk utenfor verneområdet i betraktning. Her vil andre samfunnsinteresser spille inn som næringsvirksomhet, reiseliv, ressursuttak til for eksempel matproduksjon osv.

---

<sup>42</sup> Rådgivende biologer AS, *Konsekvensutredning for naturmangfold*, (2021) s. 13, <https://innsyn.acosky.no/ullensvang/prod/postliste/wfdocument.ashx?journalpostid=2019081172&dokid=1481657&versjon=1&variant=A&> (Lest 15. september. 2023)

<sup>43</sup> Forskrift 10. april 1981 nr. 4830 om Hardangervidda nasjonalpark

Konsekvensutredningen skal beskrive den nåværende miljøtilstanden, og gi en oversikt over hvordan miljøet antas å utvikle seg hvis planen eller tiltaket ikke gjennomføres jf. KU-forskriften § 20. Man må dermed se til allerede vedtatte planer og tiltak i utredningsområdet og hvordan dagens situasjon er for klimaet og miljøet. Det skal baseres på eksisterende kunnskap jf. KU-forskriften § 20 annet ledd. Dette kalles «Null-alternativet» og vil være et sammenligningsgrunnlag når man skal ta stilling til «realistiske og relevante» alternativer jf. KU-forskriften § 19 annet ledd. Ordlyden taler for at alternativene må være gjennomførbare og innebære at formålet nås. Dersom det finnes alternativer til for eksempel utforming eller plassering, men som ikke vil gi effekt eller være i tråd med planen eller tiltaket er de ikke relevante. KU-forskriften § 19 annet ledd må også ses i sammenheng med nml. § 12 som har en bred vurdering knyttet til driftsmetoder og lokalisering.

Gjennom disse vurderingene har føre-var-prinsippet jf. nml. § 9 en sentral rolle ved at man må utvise varsomhet og sikre at tvil ved miljøkonsekvenser skal komme naturen til gode. Det vises her til prinsippets «defensive» betydning,<sup>44</sup> ved å ikke sette i gang virksomhet som kan medføre risiko og skade skal unngås mest mulig. Prinsippets «offensive» side kommer til uttrykk i KU-forskriften § 23 der konsekvensutredningen skal beskrive tiltak for å begrense og kompensere for vesentlige skadevirkninger for miljø og samfunn, både under bygging og drift. I et miljøperspektiv er dette en viktig del av konsekvensutredningen, da arealendringer kan medføre store trusler for det biologiske mangfoldet. Hvordan man vurderer å kompensere og unngå skadevirkningene vil potensielt ha stor effekt på hvor store skader man vil forårsake og hvilke virkninger som kan oppstå. Det har stor innvirkning på utenforliggende soner til verneområder, og desto flere tiltak som er satt i gang for å kompensere skadevirkningene, desto bedre kommer naturmangfoldet ut både i randsonene og innenfor verneområdene.

### **4.3 Betydning av miljørettslige prinsipper i konsekvensutredningen**

Prinsippene som følger av naturmangfoldloven §§ 8-12 setter de rettslige rammene for innholdet i konsekvensutredningene med tanke på naturmangfoldet jf. nml. § 7. Det kan likevel være tvilsomt og omstridt hvor grundig og omfattende krav som kan stilles, og hvor mye vekt man skal tillegge resultatet av utredningene. Ofte vil forslagsstiller eller kommunen se på tiltaket som positivt. Da vil det kanskje ikke gjøres gode nok utredninger i forhold til virkningen tiltaket kan ha på miljøet og naturmangfoldet i motsetning til samfunnet ellers.

---

<sup>44</sup> Bugge, (2022) s. 154

Det er to nye saker hos Sivilombudet som belyser problemstillinger i tilknytning til krav til konsekvensutredninger og naturmangfoldloven.<sup>45</sup> Sakene ble klaget inn av Norges Naturvernombud og problemstillingen er like i begge sakene. Statsforvalteren i Vestland og i Nordland fremmet innsigelse til kommunedelplanene med grunnlag i den samlede miljøbelastningen som allerede var i de aktuelle områdene. Det ble anført at det måtte gjøres grundigere vurderinger og det forelå mangler ved konsekvensutredningen av naturmangfoldet i akvakulturområdene. Om kunnskapsgrunnlaget ble det uttalt at det i utgangspunktet bør være tilstrekkelig til at innsigelsesmyndighetene har et grunnlag for å vurdere om det skal fremmes innsigelse, og om eventuelle innsigelser skal tas til følge hos departementet.<sup>46</sup> Det gir grunnlag for at det kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn, hvor konsekvensutredningen spiller en sentral rolle, skal gi regionale og statlige myndigheter et godt grunnlag for å vurdere innsigelsen.

Når det gjaldt kravene etter KU-forskriften mer isolert ble det utalt at det er et delvis faglig og delvis skjønnsmessig spørsmål som det var vanskelig å ta stilling til. Til tross for dette var de enig med Statsforvalteren at konsekvensene var lite vurdert, særlig med tanke på vurderinger etter nml. § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning.<sup>47</sup> I utredningen kunne de ikke se at konsekvensene for villaks og sjøørret var vurdert. Det var dermed etter Sivilombudets syn begrunnet tvil ved om kunnskapsgrunnlaget var i tråd med kravene som fulgte av KU-forskriften. I begge sakene behandlet departementet sakene på nytt og med samme resultat. Men ombudet kunne avslutte saken da det ble gjort mer grundige vurderinger etter naturmangfoldloven og innhentet ny kunnskap om villaks- og sjøørretbestanden. Det illustrerer at realitetsvedtaket kan bli det samme, men med et annet innhold, der man i større grad hensyntar naturmangfoldet.

#### **4.3.1 Prinsipielt spørsmål om myndighetenes vektlegging av hensyn**

Utfordringen knytter seg til hva som skal til for at en plan er tilfredsstillende utredet og hvordan man sikrer at relevante hensyn blir tilstrekkelig ivaretatt. I hvilken grad konsekvensutredningene generelt og miljøhensynene spesielt skal vektlegges er tillagt forvaltningens skjønnsutøvelse. En underproblemstilling knytter seg dermed til hvilke krav som likevel kan stilles.

---

<sup>45</sup> SOM, sak nr. 2022/1377 (Alver) og SOM, sak nr. 2022/1374 (Brønnøy)

<sup>46</sup> SOM, sak nr. 2022/1377 pkt. 3.3

<sup>47</sup> Samme sak pkt. 4.2

Etter EU-direktivene er det krav om at myndighetene «tar hensyn» til resultatene som følger av konsekvensutredningen.<sup>48</sup> Det er vanskelig å se i hvilken grad den skal tillegges vekt i vurderingen av realitetsvedtaket. Etter KU-forskriftens § 1 er formålet at hensynet til miljø og samfunn blir «tatt i betraktning». Ordlyden taler ikke for at den skal tillegges noen særlig vekt i vurderingen av den konkrete saken. Sammenlignet med nml. § 7 skal vurderingen og vektingen av prinsippene i §§ 8-12 fremgå av beslutningen. Forvaltningen er dermed pliktig til å vise hvordan de er vurdert i den enkelte sak, deres relevans og vekt. Det vil sikre en mer enhetlig anvendelse av prinsippene. Prinsippene som følger av naturmangfoldloven vil da tydeliggjøre kravene etter KU-forskriften, slik at man med et tilstrekkelig grunnlag vurderer og vektlegger bestemmelsene etter naturmangfoldloven.

Man kan finne noe veiledning i forarbeidene til formålsparagrafen i pbl. § 1-1, der det vektlegges at planer «til enhver tid skal være egnet til å møte aktuelle utfordringer og løse de oppgavene som kreves med skiftende politiske mål og utfordringer».<sup>49</sup> Den langsiktige karakteren og konvensjonsbestemte krav om utredning og beskrivelse av miljøkonsekvensene understrekes. Det følger også av pbl. § 3-1 at arealplanleggingen skal skje innenfor rammene av formålsparagrafen. Hvordan hensynene skal vektles kommer derimot i liten grad fram. Hensynet til «åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning» jf. pbl. § 1-1 tredje ledd taler for at det stilles krav til et innhold der alle berørte parter skal kunne gjøre seg kjent med virkningene og uttale seg om dem. Det må uansett ses til langsiktige løsninger, som taler for et bredt perspektiv med virkninger for fremtiden. Det er også lagt til grunn at planlegging skal legges til rette for både vern og bruk, og hensynene knyttet til samfunnet skal vektlegges. Det er ikke tale om noen isolert vektlegging av miljøhensyn. De er i en mer sideordnet kategori sammen med andre samfunnsmessige interesser som også skal vektlegges.

Begrensninger i verneområdene gjelder som sagt kun innenfor definerte grenser hjemlet i verneforskriften. Lovgiver så det dermed som nødvendig å gi en bestemmelse som tydeliggjør vektlegging av verneverdiene når myndighetene fatter vedtak etter plan- og bygningsloven<sup>50</sup> om tiltak utenfor verneområdene. Det følger av nml. § 49 at dersom virksomhet «kan» innvirke på verneverdiene, «skal» hensynet til disse verneverdiene tillegges vekt ved

---

<sup>48</sup> Direktiv 2014/52/EU art. 8 a nr. 1 bokstav a og direktiv 2001/42/EF art. 8

<sup>49</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 171

<sup>50</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 242



avgjørelsen om tillatelse bør gis. Ordlyden viser ikke vilkår om at virksomheten må innvirke på verneverdiene, bare at det er sannsynlig. Dersom det er tilfellet foreligger en plikt til å ta disse hensynene med i vurderingen.

Det forutsetter at konsekvensutredning er gjort, slik at man har et god beslutningsgrunnlag. Innholdet i utredningen må da vurderes også i forhold til verneområdene som ligger utenfor influensområdet til planene. Dette er særlig aktuelt for randsoneproblematikken, og stiller krav til avgjørelsesmyndigheten om å også se til konsekvensene innenfor verneområdene. Forarbeidene viser til at bestemmelsen ikke anvendes på mulige negative effekter av tiltaket på naturverdier utenfor verneområdene, altså i randsonen.<sup>51</sup> Derimot dersom det kan påvises negative effekter for de angitte verneverdiene inne i verneområdene, skal hensynet til verneverdiene innenfor verneområdene tillegges vekt. Det er videre presisert at verneverdiene ikke skal være avgjørende når vedtak fattes, da myndighetsutøvelsen må ligge innenfor skjønnsrommet etter plan- og bygningsloven eller den aktuelle sektorlov.

Grunnloven § 112 gir føringer for lovtolkning, og skal i utgangspunktet tolkes som andre lovbestemmelser, men grunnlovsbestemmelser er preget av å være mer skjønnsmessige med mer rom for tolkning.<sup>52</sup> Det er lagt til grunn i flere saker fra Høyesterett at der det er tolkningstvil skal løsningen som best ivaretar rettighetene etter Grl. § 112 og miljøhensyn velges. I dommen inntatt i Rt. 1995 s. 1939 (Ohna) gjaldt saken gyldigheten av fylkesmannens (i dag Statsforvalteren) vedtak om plassering av et bolighus i medhold av tidligere pbl av 1985. § 70 nr. 1.<sup>53</sup> Høyesterett kom til at en alternativ plassering kunne avvises av hensyn til naturvern- og friluftsinnteresser. Det ble vist til at grunneier ikke hadde krav på den mest gunstige løsningen, dersom en annen tjenlig løsning kunne velges som i større grad ville ivareta naturvernehensynet. Av dommen kan man utlede at der vernehensyn gjør seg gjeldende burde kommunen stå friere til å velge en alternativ plassering.

I dommen inntatt i Rt. 1993 s. 528 (Lunner pukverk) gjaldt saken lovligheten knyttet til avslag på søknad om konsesjon etter forurensningsloven § 11. Her hadde forurensningsmyndighetene ved avslag på konsesjonssøknad lagt avgjørende vekt på andre miljøproblemer enn selve forurensningen. Dette ble godtatt av Høyesterett med henvisning til dagjeldende Grl. § 110 bokstav b, som i dag er Grl. § 112. Det ble vist til at miljøhensyn gis

---

<sup>51</sup> Samme verk s. 427

<sup>52</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 84

<sup>53</sup> Tilsvareer dagens pbl. § 29-4 jf. Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 342

avgjørende vekt dersom de mulige miljøkonsekvensene er tilstrekkelig alvorlige. Det utledes et integrasjonsprinsipp, der miljøhensyn må integreres ved utforming og gjennomføring av politikk og anvendes ved lovgivning på alle samfunnsområder som kan skape negative natur- og miljøkonsekvenser.

For å oppsummere finnes det lite veiledning i bestemmelsene knyttet til vektlegging av hensynene til naturmangfoldet. Det er på det rene at konsekvensutredningen skal tilpasses den aktuelle tiltaket jf. KU-forskriften § 17, men hvordan vurderingen skal gjøres er tillagt forslagsstiller og ansvarlig myndighet. Det som derimot kommer mer tydelig frem er kravet knyttet til at innholdet skal være tilstrekkelig til at man kan utlede alle relevante og mulig konsekvenser og eventuell innsigelse. Slik at man bidrar til medvirkning og forutberegnelighet. Derimot når det ligger et krav om å tilpasse tiltaket etter naturmangfoldloven til forholdene ved den enkelte sak, bør man se til verdien av naturen som berøres. Dersom planen i stor grad berører verdifullt naturmangfold, som for eksempel truede eller sjeldne arter og økosystemer med viktige funksjoner eller uberørt preg, stilles det strengere krav til utredning og begrunnelse i saken.<sup>54</sup>

Det ligger et krav til forslagsstillere og kommunen å vektlegge hensynet til verneverdiene som kan bli påvirket i verneområdene, når det fattes vedtak i randsonene. Likevel ligger avveiningene og vedtakets endelige resultat til forvaltningen å avgjøre. Kommunestyret kan dermed godta tiltak og planer selv om utredningen viser at det vil oppstå uheldige miljøvirkninger. Det er da vesentlig at det stilles vilkår som vil begrense og avbøte disse jf. KU-forskriften § 29. Det er usikkert i hvor stor grad dette skjer i praksis når man ser til de nevnte sakene som nylig var hos Sivilombudet. Der er det tydelig at hensynene til naturmangfold ikke tillegges særlig vekt. Utredningene var mangelfulle og vurderinger av sentrale konsekvenser knyttet til blant annet den samlede belastningen jf. nml. § 10 var ikke gjort. Det skal nå ses nærmere på en konkret konsekvensutredning knyttet til detaljreguleringsplan.

#### **4.3.2 Hardanger Lift**

Gjennom konsekvensutredningen utarbeidet i tilknytning til naturmangfoldet i denne saken, har den samlede konsekvensen av planen blitt vurdert til «stor negativ».<sup>55</sup> Det finnes en del

---

<sup>54</sup> Bugge, (2022) s. 179

<sup>55</sup> Konsekvensutredning for naturmangfold, (2021) s. 29

naturverdier i området, særlig i de høyeste delene av planområdet. Den største påvirkningen knytter seg til byggingen av pendelbanen som medfører arealbeslag i fjell- og snøleieområder. I tillegg vil ferdsel skape slitasje ved helårlig bruk. Funksjonsområder for fugl vil bli forstyrret og selve banen påfører en kollisjonsrisiko for sårbare arter.

For forslagsstiller er hovedsiktemålet å styrke kommunen og Hardanger som reisemål, øke verdiskaping og sysselsetting i reiselivsnæringen.<sup>56</sup> Til tross for de store negative virkningene planen vil ha for naturmangfoldet har Ullensvang kommune vedtatt planen. Det er reist innsigelse av Statsforvalteren i Vestland,<sup>57</sup> særlig med grunnlag i at den strider med retningslinjer og generelle prinsipper i regional plan for Hardangervidda. Innsigelse er som nevnt et viktig virkemiddel for samordning og sikring av nasjonale interesser i kommunale planer.

Det er gjennom konsekvensutredningen vist til at det eksisterer hekkeområder for rødlistearter i planområdet og fjellområdet har potensiale for hekkeområder for den sjeldne vadefuglen Boltit. I plan- og influensområdet i fjellområdet rundt Rossnoss finner man tilnærmet bare naturtyper med rødlistestatus og høy verdi.<sup>58</sup> Det blir også vist til forstyrrelsene knyttet til økt aktivitet, og selve banen som vil utgjøre en kollisjonsfare for flere sårbare arter i området.<sup>59</sup>

Dette er et eksempel på en interessekonflikt knyttet til verne- og utbyggingsinteresser. Med grunnlag i kommunestyrets frie skjønn til å bestemme arealbruken,<sup>60</sup> kan det gå på bekostning av blant annet naturmangfoldet. I et slikt tilfelle vil myndighetenes vektlegging av konsekvensutredningen være viktig, slik at de har et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag til å vurdere hensynene som gjør seg gjeldende. Det illustrerer problematikken tilknyttet det kommunale selvstyret og forvaltningsskjønnet, og er et eksempel på en dagsaktuell situasjonen i relasjon til interessekonflikter som oppstår. Det vil i det følgende vises til plankart i konsekvensutredningen knyttet til reguleringsplan for Hardanger lift.

---

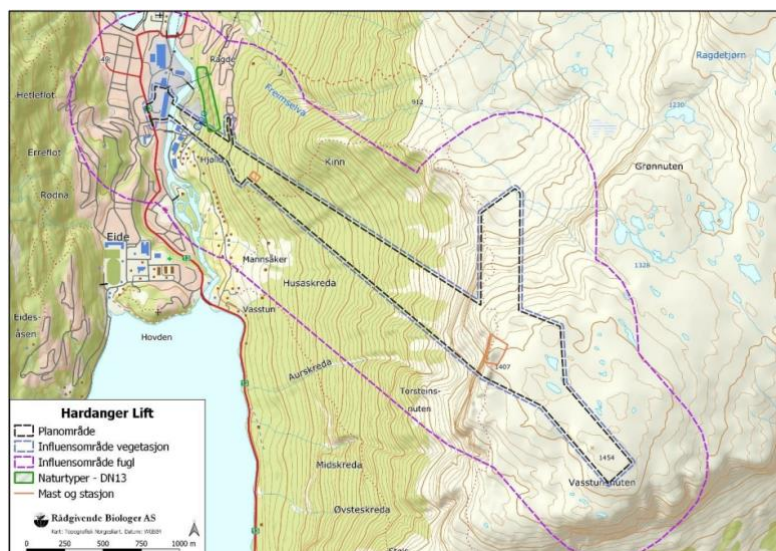
<sup>56</sup> Hardanger-lifts hjemmeside <https://hardanger-lift.no/> (Lest. 14. september 2023)

<sup>57</sup> Statsforvalteren i Vestland, *Fråsegn med motsegn*, (2022), <https://innsyn.acosky.no/ullensvang/prod/postliste/wfdocument.ashx?journalpostid=2019106253&dokid=1531040&versjon=1&variant=A&> (Lest 15. september 2023)

<sup>58</sup> Konsekvensutredning for naturmangfold (2021) s. 22

<sup>59</sup> Samme verk s. 5

<sup>60</sup> Rt. 2007 s. 281 (Barka) avsnitt 39



Figur 2. Plan- og influensområdet til reguleringsplan.<sup>61</sup>

Figur 2 illustrerer planområdet hvor tiltaket medfører direkte arealdisponering og influensområdet som viser til areal der virkninger forventes å kunne oppstå. Det uttrykkes at det er variasjoner av hvor store områder som vil bli påvirket i tilknytning til ulike arter. Fjellstasjonen på skal bestå av restaurant, lekearealer og stinett. Det vil redusere leveområder for arter av fugl og pattedyr, og øke faktorene av menneskelig forstyrrelse. Gjennom tiltak som etablering av stinett rundt toppen, har man forsøkt å begrense ferdselen. Derimot er dette et lettgått høyfjellsterreng, og det er også vist til i konsekvensutredningen at man må forvente mer ferdsel innover i fjellområdene. Det uttales at det er sannsynlig at det finnes hjort i deler av influensområdet, men ikke kjent at det finnes viktige økologiske funksjonsområder som trekkveier der.

Ved kartleggingen av viltområdene er det vist til kilder fra 2011.<sup>62</sup> Her er det grunn til å stille seg kritisk til kunnskapsgrunnlaget, da det er over 10 år gammel. Likevel er det ikke avgrenset viktige viltområder nær influensområdet. På den annen side er naturen i endring. Økt ferdsel og klimaendringer taler for at ny kunnskap burde vært innhentet, for å sikre et mer nyansert bilde. Derimot er det i veilederen til naturmangfoldloven vist til at innhenting av ny kunnskap kun kan kreves unntaksvis, og kravet er vanligvis oppfylt der man tar i bruk eksisterende kunnskap.<sup>63</sup> Det kan dermed i sammenheng med sakenes karakter, omfang og

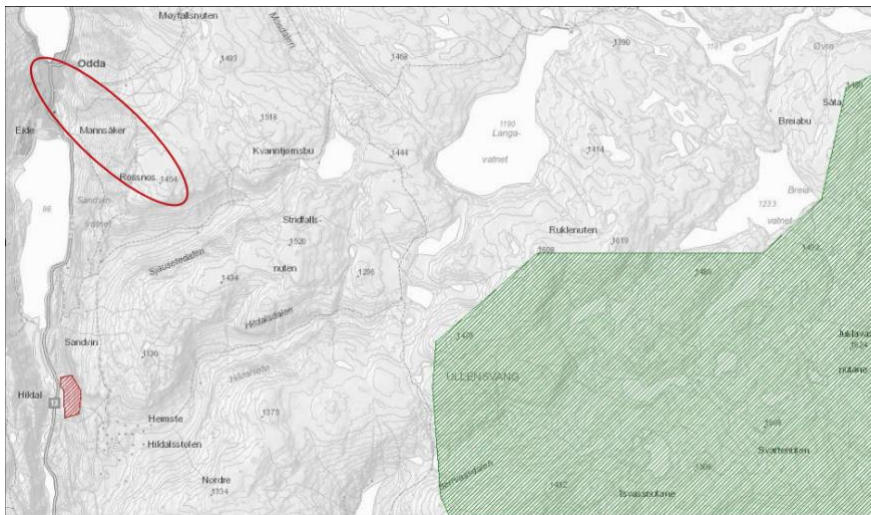
<sup>61</sup> Hentet fra konsekvensutredning for naturmangfoldet (2021) s. 13

<sup>62</sup> Samme verk s. 21

<sup>63</sup> Veileder naturmangfoldloven T-2016-1554 s. 31

skadepotensial tale mot å innhente ny kunnskap. Særlig da det i denne saken ikke var avgrenset viktige viltområder i influensområdet.

Det kan argumenteres for at det aktuelle influensområdet, ikke er tilstrekkelig sammenholdt med prinsippet om samlet belastning jf. nml. § 10. En utvidelse av influensområdet vil gi et mer realistisk bilde av effekten som økt ferdsel og arealbeslaget kan få på de sårbare artene. Det er mer i tråd med prinsippet ved at man ser belastningen i sammenheng og i et større perspektiv. Man vil da i mindre grad forringe naturmangfoldet «bit for bit». Derimot må man alltid veie omfanget av konsekvensutredningen til det aktuelle tiltaket jf. KU-forskriften § 17 første ledd annet punktum. Det taler mot å utvide influensområdet, da det kan bli for kostnads- og ressurskrevende i forhold til planen.



Figur 3. Oversiktskart over planlagt tiltak.<sup>64</sup>

Figur 3 illustrerer det planlagte tiltaket i den røde sirkelen, Hardangervidda nasjonalpark i det grønne skraverte området og Hildal naturreservat i det røde skraverte arealet. Her ser man tydeligere den tilgrensende sonen til verneområdet. Som nevnt ovenfor er det flere rødlistearter som oppholder seg i området med hekkerelatert forekomst. Det taler for å ta særlige hensyn i disse arealene, ved å stille strengere krav til avbøtende tiltak. I dette tilfellet foreligger ikke alternativer for valg av trase, og avbøtende tiltak er å gjøre kablene på gondolbanen mest mulig synlig for fugler for å hindre kollisjon.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Hentet fra konsekvensutredning for naturmangfoldet (2021) s. 20

<sup>65</sup> konsekvensutredning for naturmangfoldet (2021) s. 31

Under anleggsperioden er det for å begrense skadevirkning på hekkende fugl gitt anbefaling om at anleggsarbeidet ikke gjennomføres mellom mars og juni. I tillegg er det håp om at stinettet vil være tilstrekkelig, slik at man kan styre og begrense ferdsele videre innover i fjellet. Ferdsele vil uansett økte i øvre delen av influensområdet sammenlignet med hvordan situasjonen er i dag. Det vil ha negativ effekt på naturmangfoldet, og da særlig fuglearter og vegetasjon. Samtidig uttrykkes det usikkerhet til hvor stor den negative effekten vil være<sup>66</sup>, og det taler for at man bør være «føre-var» jf. nml. § 9. Tiltakene som det er vist til vil i kunne begrense skadevirkningene, men likevel vil naturmangfoldet bli preget.

Det er vist til at den samlede belastningen jf. nml. § 10 i øvre del av influensområdet vil øke. Da tiltaket er lokalisert i randsonen til nasjonalparken, burde det vært gjort en vurdering etter nml. § 49 i tilknytning til innvirkning på «verneverdier i et verneområde». Det må da gjøres en nærmere vurdering i tilknytning til lokaliseringen av toppstasjonen og arealdisponeringen, og hvordan miljøkonsekvensene vil innvirke på Hardangervidda nasjonalparks verneverdier. Det er klart at dette tiltaket vil kunne gi Odda og Ullensvang kommune positiv effekt og samfunnsnytte i form av verdiskaping, turisme, næringsvirksomhet og sysselsetting. Derimot er det gjennom konsekvensutredningen vist til stor negativ effekt på blant annet naturmangfoldet, og det stilles da strenge krav til avbøtende og kompenserende tiltak jf. KU-forskriften § 23 for å sikre en mest mulig bærekraftig arealplanlegging.

#### **4.4 skjerpede krav til saksbehandlingen?**

Det er forslagsstiller som skal utarbeide konsekvensutredningen jf. KU-forskriften § 17 første ledd. Det vises til en situasjonstilpasset prosess der den skal tilpasses den aktuelle planen og være relevant for beslutninger om skal tas jf. første ledd annet punktum. Forslagsstiller er den som fremmer forslag til plan eller tiltak jf. KU-forskriften § 4. Her kan man stille spørsmål om kvaliteten på konsekvensutredningen, da det ikke er sikker at den som ønsker at en plan skal vedtas legger like mye vekt på de negative miljøkonsekvensene. I tillegg er det forslagsstiller som står for kostnadene til konsekvensutredningene jf. § 4 tredje ledd, og det følger av nml. § 12 at det er forslagsstiller som skal dekke kostnadene for forebygging av virkninger etter KU-forskriften § 23. Ved større prosjekter kan disse kostnadene bli store. Med omfattende prosesskrav er det ikke sikkert forslagsstiller vil legge så mye ressurser, tid og kapital inn i utredningene. Disse utfordringene er det også vist til tidligere i oppgaven, og det taler for mindre kvalitet på konsekvensutredningene. Skulle utarbeidelsen blitt lagt hos

---

<sup>66</sup> Samme verk s. 32

planmyndigheten, ville det derimot stride mot prinsippet om effektiv saksbehandling, da det ikke kan kreves at kommunen utarbeider konsekvensutredninger knyttet til alle planforslag.

Ansvarlig myndighet har likevel et overordnet ansvar, og er planmyndighet jf. KU-forskriften § 5. Det er kommunestyret for kommuneplan og reguleringsplan. De skal ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende kravene til innhold og beslutningsgrunnlag. Likevel er det ikke alltid like lett for særlig små kommuner med mangel på ressurser og kompetanse, å se helheten i planleggingen. Det kan være utfordrende å stå imot private reguleringsplaner, som kan fremmes i medhold av pbl. § 12-1 jf. § 12-3 annet ledd. Det kan være problematisk å se det omfattende hensynsbildet i det aktuelle reguleringsområdet. I praksis er det ikke uvanlig at en reguleringsplan inneholder avvik fra det som følger av kommunens arealplan.<sup>67</sup> Selv om private forslag innholdsmessig må følge opp «hovedtrekk» i kommuneplanens arealdel og områderegulering jf. pbl. § 12-3 tredje ledd. Etter pbl. § 1-5 annet ledd skal ny plan ved motstrid gå foran eldre plan for samme areal. Det kan bety at reguleringsplaner på privat initiativ, som kanskje i mindre grad ser til de overordnede planene, går foran eldre. Kommunene kan ha utfordringer med å styre dette, særlig der det er mangel på juridisk kompetanse og manglende ressursgrunnlag.

Det er i Rt. 2009 s. 661 vist til hensynet til forholdsmessighet eller proporsjonalitet i forbindelse med kravet til et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag.<sup>68</sup> Det må være rimelig forholdsmessighet mellom betydningen av interessen og omfanget knyttet til utredningen som skal gjøres. Dette knytter seg til omfanget av utredningen, men også forholdet mellom skaden som planen kan påføre miljøet og de kompensierende tiltakene som skal redusere uønskede virkninger. Her vil derimot forslagsstiller ha en egeninteresse. Gjennom forhandling om planforslag og i høringsrunder vil det være lettere å få igjennom tiltak dersom det er tatt gode kompensierende tiltak etter KU-forskriften § 29.

I Høyesterett er det lagt til grunn at der vedtak er særlig inngripende, stilles det strengere krav til saksbehandlingen. I dommen inntatt i Rt. 1981 s. 745 (Isene) gjaldt saken gyldighet av forkjøpsvedtak. Det har ikke særlig overføringsverdi til temaet her, men med et bredere perspektiv omhandlet dommen et sterkt ønske om areal og arealdisponering. Dommen illustrerer sammenhengen mellom krav til forsvarlig saksbehandling og begrunnelse, der

---

<sup>67</sup> Bugge, (2022) s. 228

<sup>68</sup> Rt. 2009 s. 661 avsnitt 67 og Rt. 1982 s. 241 (Alta-dommen)

mangler ved begrunnelsen ledet til svikt i selve avgjørelsen. I denne saken forelå vurderinger av interesseovervekt på lengre sikt og Høyesterett uttalte at ved inngripende vedtak skjerpes kravene til begrunnelse. Vedtaket var viktig for partens behov for å verne vesentlige interesser da det gjaldt eksistensgrunnlag innen jordbruksnæring. Dette har overføringsverdi i tilknytning til naturmangfoldets rolle i arealdisponeringen, der eksistensgrunnlaget til naturen trues av planer motivert av næringsinteresser og utbygging.

Som vist til kan naturen komme dårlig ut i konkurransen med næringsaktører og andre som ønsker å benytte seg av ettertraktet uberørt natur. Slike planer og tiltak kan være inngripende for naturen. Det taler for strengere krav til saksbehandlingen og vurderinger etter nml. § 7 for å sikre at prinsippene etter naturmangfoldloven blir vurdert og vektlagt i beslutningene. Det er viktig ettersom naturen ikke har mulighet til å ivareta egen rettssikkerhet. Ved inngripende planer og tiltak som kan gå på bekostning av verneverdige interesser, vil det i lys av dagens klima- og miljøkrise tale for et strengere krav til saksbehandlingen. Kravene til utredning av alternative- og kompensierende tiltak er dermed vesentlige. Man må særlig vurdere konsekvensene for naturen i tilknytning til den samlede belastningen og naturens tålegrense.

Som tidligere nevnt vil vurderinger som er sterkt preget av skjønn, kreve strengere krav til saksbehandlingen. Det handler om demokratisk legitimitet. Når forvaltningen er tillagt stor beslutningsfrihet, bør veien fram til vedtaket være grundig gjennomført og åpen. Slik vil man sikre mest mulig korrekte avgjørelser. Saksbehandlingen ses som en «garanti for at selve planen får et godt innhold».<sup>69</sup> Dette gjelder spesielt hvor avgjørelsen bygger på politiske vurderinger, lokalt selvstyre og faglig kunnskap som da krever streng praktisering av utredninger og medvirkning. I denne rollefordelingen har forarbeidene vektlagt prinsippet om at planleggingen skal skje mest mulig desentralt og nærmest mulig de som berøres av beslutningene.<sup>70</sup> Dermed må planprosessen sikre åpenhet, informasjon og deltakelse fra de som blir direkte berørt. Det er som sagt opp til kommunen å vektlegge relevante hensyn, for å fatte vedtak som ivaretar kommunens interesser. Det er da en forutsetning at kommunen holder seg innenfor de rettslige rammene.

---

<sup>69</sup> NOU 2001: 7 s. 107

<sup>70</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 34



## 5. Betydning og virkning av manglende konsekvensutredninger – Har de noe for seg?

### 5.1 Virkningen av saksbehandlingsfeil

I norsk forvaltningsrett følger ulovfestede prinsipper om at saksbehandlingen skal være forsvarlig, saklig og tilstrekkelig utredet. I tillegg skal saken være så godt opplyst som mulig jf. fvl. § 17. Det er lagt til grunn i rettspraksis at det ikke er noen skarp grense mellom plikten til forsvarlig saksbehandling og reglene om konsekvensutredning.<sup>71</sup> Plan- og bygningsloven inneholder ingen regler om virkningen av saksbehandlingsfeil. Man må se til den generelle regelen i fvl. § 41 og ulovfestet rett. Utgangspunktet etter fvl. § 41 er at vedtak er gyldig selv om det er gjort saksbehandlingsfeil, så lenge feilen ikke har innvirket på vedtakets innhold. Meningen er å ikke skape unødvendig prosess, der innholdet uansett ville blitt det samme uavhengig av saksbehandlingsfeil. Bestemmelsen gir uttrykk for et forvaltningsrettslig prinsipp, der saksbehandlingsfeil som kan ha virket inn på vedtakets innhold, kan medføre ugyldighet.<sup>72</sup> Regelen har i lang tid blitt anvendt analogisk på andre feil enn de som er omfattet av lovens ordlyd.<sup>73</sup>

Formålet med saksbehandlingsregler er å sikre riktige avgjørelser. Hva som kreves for at det foreligger et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag vil i stor grad bero på forslagsstiller og ansvarlig myndighet. I slike avgjørelser kan skillet mellom rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn være vanskelig å trekke.

Det skal tas opp tre sentrale dommer fra Høyesterett hvor spørsmålene blant annet knyttet seg til manglende konsekvensutredninger. Den første er Rt. 2009 s. 661 (Amerikansk ambassade), deretter dommen inntatt i HR-2017-2247-A (Reinøya) og HR-2020-2472-P (klimadommen). I lys av disse dommene kan man spørre om konsekvensutredningene har noen særlig betydning. En underproblemstilling er rettssikkerheten til naturmangfoldet og konsekvensutredningens plass i saksbehandlingsprosessen.

Spørsmålet blir derfor hva som skal til for at en utelatt eller mangelfull konsekvensutredning kan lede til at vedtaket blir ugyldig. Som redegjort for ovenfor er konsekvensutredninger vesentlige for å synliggjøre konsekvensene for miljøet generelt og naturmangfoldet spesielt

---

<sup>71</sup> Rt. 2009 s. 661 avsnitt 57

<sup>72</sup> Rt. 1982 s. 241 (Altadommen) s. 262

<sup>73</sup> Eckhoff, T og Smith, E. *Forvaltningsrett*, (2022) s. 486

gjennom prinsippene etter naturmangfoldloven. I dommene har Høyesterett konkludert med gyldige vedtak tross manglende eller utelatte konsekvensutredninger. Når det gjelder domstolenes prøvingskompetanse er lovtolkning, saksbehandling, faktum og myndighetsmisbruk forhold som domstolene alltid kan prøve.<sup>74</sup> Domstolene kan også prøve om vedtak og lovgivning er i tråd med Grunnloven jf. Grl. § 89.

## 5.2 Praksis fra Høyesterett

### 5.2.1 Amerikansk ambassade- og Reinøya dommen

I dommen inntatt i Rt. 2009 s. 661 (Amerikansk ambassade) gjaldt saken gyldigheten av et reguleringsvedtak. Reguleringsplanen ble vedtatt uten at det var gjennomført konsekvensutredning, særlig knyttet til alternativ lokalisering av tomten til den amerikanske ambassade. Høyesterett måtte ta stilling til om manglende konsekvensutredning kunne virket bestemmende for vedtaket og om det medførte at vedtaket var ugyldig. Når det gjaldt innholdet i utredningsplikten uttalte Høyesterett at det fastsettes av «ansvarlig myndighet ut fra et faglig-politisk skjønn».<sup>75</sup> Om domstolsprøvingen viste de til at domstolene ikke skal sette seg inn i de ansvarlige myndighetenes sted. De kunne derimot vurdere om den tilfredsstilte kravene til forsvarlig utredning og behandling, i forhold til de aktuelle interessene og Grl. § 112.<sup>76</sup>

Partene var enige om at reguleringsplanen skulle vært konsekvensutredet etter reglene i plan- og bygningsloven. Uenigheten knyttet seg til om feilen hadde virket inne på vedtakets innhold. Høyesterett uttalte at krav til saksbehandling måtte tilpasses den konkrete saken, tiltaket og formålet og det ville styre hva som skulle utredes.<sup>77</sup> I dommens avsnitt 71 viser de til at det ikke er krav om sannsynlighetsovervekt for at feilen har fått noen betydning, men at det er tilstrekkelig med en «ikke helt fjerntliggende mulighet». Det viser til en lav terskel for ugyldighet. Det ble lagt til grunn at når det foreligger mangelfull eller manglende konsekvensutredning er veien fram til ugyldighet kort, men det er ingen alminnelig presumsjon for innvirkning. Det ville legge for stor vekt på formen i forhold til innholdet.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> Eckhoff og Smith, (2022) s. 543-544

<sup>75</sup> Rt. 2009 s. 661 avsnitt 64

<sup>76</sup> Avsnitt 73

<sup>77</sup> Avsnitt 61

<sup>78</sup> Avsnitt 72

Det spesielle i denne planprosessen var at lokaliseringen i stor grad var bestemt før planprosessen hadde startet. Likevel mente Høyesterett at prosessen samlet sett fram til valget av tomten var tilstrekkelig dokumentert og forsvarlig.<sup>79</sup> Samtidig gjaldt denne saken et ambassadebygg, som taler for en særlig politisk faktor knyttet til vurderingen av plassering. Hensynet til en åpen planprosess som ligger til grunn for reglene om konsekvensutredninger, mente Høyesterett det har blitt lagt til rette for, blant annet gjennom innspill fra utestående i tre hovedomganger.<sup>80</sup> Det taler for en tolkning om at planprosessen var tilstrekkelig til å kompensere for manglende konsekvensutredning.

Flertallet mente at prosessen fram til endelig vedtak var tilstrekkelig, og dermed forelå ikke behov for konsekvensutredninger. Det ville ikke tilført ytterligere kunnskap. Manglende konsekvensutredning medfører dermed ikke alltid ugyldighet. Når de mener prosessen fram til vedtaket er tilstrekkelig, tross manglende konsekvensutredning, taler det for at hensynet og formålet bak konsekvensutredningen undergraves som et særskilt saksbehandlingskrav. Derimot gjennom konsekvensutredninger vil man bli bevisst mulige miljø- og samfunnskonsekvenser. Kommer disse fram som en særlig del av planprosessen, er sjansene større for at man tar til inntekt de funnene som er gjort. Samtidig vil berørte aktører i større grad kunne gjøre seg kjent med aktuelle konsekvenser og komme med gjennomtenkte og relevante alternativer. Det ser ikke ut til at Høyesterett har vektlagt at prosessen knyttet til konsekvensutredninger har en verdi i seg selv. På den annen side skal hver sak vurderes konkret, og det kan tale for en mindre prejudikatsvirkning.

Dommen har blitt kritisert i juridisk teori. Høyesteretts tolkning av innholdet i reglene om konsekvensutredninger og regelen om ugyldighet er særlig kritisert av Backer og Bugge.<sup>81</sup> De viser til at den som mener at en plan er gyldig ved manglende konsekvensutredning har en særlig bevisbyrde. Domsutfallet var i tilfellet en tilbøyelighet hos Høyesterett til å vektlegge folkevalgtes avgjørelse etter en omfattende saksbehandling. Her kan også hensynet til innrettelse hos de berørte partene spille inn. Likevel har domstolene en viktig rolle gjennom å sikre hensynene knyttet til miljø og samfunn. Disse kan bli negativt påvirket av blant annet

---

<sup>79</sup> Avsnitt 82

<sup>80</sup> Avsnitt 84

<sup>81</sup> Se nærmere Bugge, H.C. og Backer, I.L., «*Forsømt konsekvensutredning av alternativer - Høyesteretts dom i Rt. 2009 s. 661 om den amerikanske ambassade i Husebyskogen*» Lov og Rett 2010/3 s. 121 og 127

utbygging, men kan i større grad ivaretas gjennom reglene om konsekvensutredninger. De mente videre at dommen ikke burde være retningsgivende for lignende saker.

Spørsmålet ble behandlet senere i dommen inntatt i HR-2017-2247-A (Reinøya). Her gjaldt saken gyldighet av reguleringsplan for utbygging av et veiprojekt som ville få konsekvenser for reindriften. Det var ikke gjennomført konsekvensutredning, og Høyesterett skilte seg i et flertall og mindretall (3-2). Dissensen knyttet seg til subsumsjonen under ugyldighetsvurderingen. Høyesterett støtter seg til tolkningen av fvl. § 41 som ble gjort i Rt. 2009 s. 661.

Flertallet viste til utredninger som var gjort tidligere. Med utgangspunkt i det som var kjent for kommunestyret på vedtakstidspunktet var det ingen reell mulighet for at en konsekvensutredning kunne ført til et annet vedtak.<sup>82</sup> Her viste de i liten grad til formålene og hensynene bak konsekvensutredningen. Mindretallet gikk derimot nærmere inn på betydningen av konsekvensutredninger, der det ville ha foreligget et bedre beslutningsgrunnlag enn det som var tilfellet på vedtakstidspunktet. Gjennom en mer åpen planlegging kunne reindriftsinteressene hatt bedre forutsetninger for deltakelse og medvirkning.<sup>83</sup> Mindretallet viste også til utredningene som var gjort, men la til at gjennom korrekt anvendelse av reglene om konsekvensutredninger ville kunnskapen kommet frem på «et vesentlig tidligere stadium».<sup>84</sup> Det ville medført en annen prosess og forberedelse frem til vedtakene. Mindretallet konkluderte dermed med at det forelå en klar mulighet for at kommunestyret ville ha fattet et annet vedtak.<sup>85</sup> De viser her en forståelse mer i samsvar med lovgivers intensjon om konsekvensutredninger som en særlig del av planleggingsprosessen.<sup>86</sup> Konklusjonen ble i tråd med flertallet den samme som i Rt. 2009 s. 661 som underbygger prejudikatsvirkningen.

Når man ser på argumentasjonen til Høyesterett i Rt. 2009 s. 661 og flertallet i HR-2017-2247-A kan det virke som de ser på konsekvensutredninger som et formalkrav. Altså at det er innholdet og beslutningsgrunnlaget generelt som spiller størst rolle i ugyldighetsvurderingen. Det kan være et utslag av tilbøyelighet til å følge avgjørelsen til kommunene i tråd med det

---

<sup>82</sup> Avsnitt 109

<sup>83</sup> Avsnitt 146

<sup>84</sup> Avsnitt 148

<sup>85</sup> Avsnitt 149

<sup>86</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 24

kommunale selvstyre og forvaltningsskjønnet. Når de ikke vektlegger hensynene bak konsekvensutredningene som et særlig saksbehandlingskrav der medvirkning, beslutningsgrunnlag og åpen prosess er sentrale elementer, kan det tyde på at man undergraver begrunnelsen for konsekvensutredningene. De ser dem som mindre vesentlige i saksbehandlingen, til tross for at planene og tiltakene kan ha «vesentlig virkning for miljø og samfunn».

Som Myklebust viser til bruker ikke domstolene eksplisitt uttrykket rettsanvendelsesskjønn, som tilsier et lovbundet skjønn styrt av rettsregler og som kan overprøves av domstolene.<sup>87</sup> Gjennom tolkningen av fvl. § 41 og vurdering av saksbehandlingsfeil har Høyesterett vist at de kan prøve om kommunen har utredet saken og konsekvensene i tilstrekkelig grad, i tråd med lovgivningen. Det taler for at kommunen ikke har like stor skjønnsmyndighet, men likevel viser Høyesteretts konklusjon at de er tilbakeholdne med å konstatere ugyldighet, der kommunen selv mener de har et tilstrekkelig kunnskapsbasert beslutningsgrunnlag. Det skal nå vises til et eksempel fra en tingrettsdom der domstolen konkluderte med ugyldig vedtak da det ikke var gjennomført konsekvensutredning.

### **5.2.2 Salamander-saken**

Dommen inntatt i TOSLO-2012-2217 gjaldt gyldigheten av fylkesmannens vedtak om reguleringsplan. Søksmålet ble særlig begrunnet i forekomsten av en stor salamander bestand, der det ikke var gjort konsekvensutredning av virkninger for det biologiske mangfoldet. Fylkesmannen konkluderte med at det forelå en saksbehandlingsfeil, men ingen innvirkning på vedtakets innhold med henvisning til Rt. 2009 s. 661. I Oslo tingrett ble vedtaket kjent ugyldig og dommen ble ikke påanket. I likhet med mindretallet i HR-2017-2247-A la tingretten til grunn at man ville hatt et mer helhetlig beslutningsgrunnlag, som ville blitt lagt til grunn tidligere i prosessen. Det ble uttalt at «dersom slik informasjon hadde foreligget på et tidligere tidspunkt ville det normalt vært enklere for kommunen å gjøre tilpasninger og endringer enn når slik informasjon foreligger etter at planen er ferdig utformet». Tingretten vektlegger konsekvensutredningenes formål og betydning i planprosessen. I tillegg vektlegges tidspunktet for når konsekvensutredninger skal gjennomføres. Det er, som det også vil vises til senere i oppgaven, et viktig element. Staten mente kommunen hadde foretatt en avveining mellom hensyn til utbygging opp mot hensynet til salamandere, men hensynet til vekst i form av utbygging måtte veie tyngre. Det var ikke tingretten enig i.

---

<sup>87</sup> Se nærmere Myklebust, I.E, artikkelbidrag i *Ugyldighet i forvaltningsretten*, (2019) s. 281 og s. 296

Tingrettsdommer har ikke noen særlig selvstendig rettskildemessig vekt,<sup>88</sup> men dommen illustrerer konsekvensutredningens rolle og virkemiddel i prosessen. Det er ikke nok å gjøre vurderingene og veie hensynene uten at man i tilstrekkelig grad har utredet konsekvensene etter reglene i KU-forskriften og plan- og bygningsloven. Utredningene skal sikre at det foreligger et helhetlig og grundig kunnskapsgrunnlag, slik at man kan ta forsvarlige og etterprøvbare vurderinger. Det gjelder særlig i tilknytning til innholdet av vedtaket. For eksempel vurdering av kompenserende tiltak knyttet til miljøpåvirkningen. Det gjelder ikke spørsmålet om planen faktisk skal gjennomføres, men at veien fram til vedtaket er gjort med betryggende saksbehandling og beslutningsgrunnlag. Videre skal det ses hen til den siste Høyesterettsdommen inntatt i HR-2020-2472-P.

### **5.2.3 Betydningen av Grunnloven § 112**

Dommen inntatt i HR-2020-2472-P (klimadommen) knytter seg til klima og oljeutvinning. Den vil likevel ha betydning for konsekvensutredninger generelt og miljøet, som viser samspillet i omgivelsene i det store bildet. Dommen illustrerer blant annet konsekvensutredningens rolle gjennom anvendelse av Grl. § 112, og det politiske handlingsrommet som ligger hos Staten og forvaltningen.

Her gjaldt spørsmålet gyldigheten av kongelig resolusjon om tildeling av utvinningstillatelser for petroleum rundt Barentshavet.

Spørsmålet knyttet seg til saksbehandlingsfeil ved mangelfulle konsekvensutredninger knyttet til klima. Dommen ble avsagt under dissens (11-4) som til tross for at det er en plenumsdom, vil svekke prejudikatsverdien. Flertallet konkluderte med at det ikke forelå noen saksbehandlingsfeil med grunnlag i manglende konsekvensutredning av forbrenningsutslipp i utlandet ved åpning av nye felt. Det rettslige grunnlaget for vurderingen var petroleumsloven og petroleumsforskriften som må tolkes i overensstemmelse med plandirektivet,<sup>89</sup> som også gir føringer for tolkning av KU-forskriften.

Ved spørsmålet knyttet til saksbehandlingen ved konsekvensutredninger konkluderte flertallet med at KU-plikten inntrådte ved avgjørelsen om plan for utbygging. Selve beslutningen om åpning av nytt felt ville ikke ha skape noen klimakonsekvenser.<sup>90</sup> De viser til at globale

---

<sup>88</sup> Eckhoff, (2001) s. 162

<sup>89</sup> Direktiv 2001/42/EF

<sup>90</sup> Avsnitt 217

klimakonsekvenser var grundige vurdert.<sup>91</sup> Videre legger de til grunn at vedtaket uansett ikke ville blitt ugyldig, da stortinget hadde tatt stilling til vurderingen av forbrenningseffekten i utlandet flere ganger, og mangler ved konsekvensutredningen ville ikke ha hatt noen innvirkning. Det viser til en høy terskel for domstolsprøving ved spørsmål der Stortinget har gjort sine vurderinger,<sup>92</sup> som underbygger Stortingets myndighet.

Derimot viser de til Grl. § 112 som skranke for myndighetsutøvelse ved tiltak som kan skade miljøet. Grl. § 112 tolkes som en tiltakspålagt for myndighetene, og domstolen går ikke nærmere inn på den rettslige prøvingen av tiltakspålgten i forbindelse med saker der stortinget ikke har vært involvert.<sup>93</sup> Der det kun er forvaltningen eller kommunen som har fattet vedtak, kan det tale for en mindre tilbakeholdenhet ved prøvingen av forvaltningsvedtaket. Det kan igjen tale for en sterkere rettssikkerhet for naturmangfoldet og miljøet i forvaltningen.

Mindretallet mente det var en saksbehandlingsfeil at konsekvensene av forbrenning ikke var vurdert ved åpningsbeslutningen.<sup>94</sup> Det ble begrunnet i Grl. § 112 annet ledd om borgernes rett til kunnskap om virkningene av planlagte inngrep i naturen. De så det som naturlig å vurdere tiltak for å motvirke klimakonsekvensene av forbrenning allerede på åpningsstadiet. De viste til kravene etter Grl. § 112 som en løpende forpliktelse på alle stadier i planprosessen. Det ville også være i strid med direktivets formål om å inkludere miljøhensyn i utarbeidelse og vedtakelse av planer.<sup>95</sup> Dette illustrerer betydningen av konsekvensutredningene tidlig i planprosessene og deres viktige kunnskapsbidrag.

Når det gjelder saksbehandlingen viser Høyesterett til at myndighetene som fatter vedtak om å tillate naturinngrep har ansvaret for at det som kreves etter Grl. § 112 tredje ledd jf. første ledd blir gjennomført. Domstolene skal være forsiktige ved prøving av de politiske avveiningene, men ikke når det gjelder prøving av saksbehandlingen.<sup>96</sup> De viser til at Grl. § 112 stiller kvalitetskrav til saksbehandlingen, og de viser til en forholdsmessighetsvurdering. Desto større konsekvenser vedtaket har, desto strengere krav må stilles til avklaring av konsekvensene. Dette måtte gjelde tilsvarende for domstolsprøvingen. Denne vurderingen gikk flertallet derimot ikke inn på, da de mente det ikke forelå noen saksbehandlingsfeil.

---

<sup>91</sup> Avsnitt 238

<sup>92</sup> Avsnitt 243

<sup>93</sup> Avsnitt 145

<sup>94</sup> Avsnitt 273 flg.

<sup>95</sup> Avsnitt 271

<sup>96</sup> Avsnitt 182 og 183

I mindretallets vurdering av virkningen av saksbehandlingsfeilen uttalte de at det ikke kunne gjøres en ordinær vurdering etter prinsippet i fvl. § 41, da saksbehandlingsreglene måtte håndheves strengt.<sup>97</sup> Grl. § 112 skal sikre befolkningen kunnskap og formålet er å ivareta rettighetene etter første ledd. Annet ledd gir en selvstendig rett til informasjon som «har verdi utover det enkelte vedtak som blir besluttet».<sup>98</sup> Konsekvensutredningene sikrer dermed at forpliktelsene og kravene etter Grl. § 112 ivaretas, og dette underbygger konsekvensutredningens viktige betydning i planprosessen. Det er i større grad en tolkning i samsvar med forarbeidene, som uttaler at annet ledd viser til konsekvensutredninger av miljøet som et «miljørettslig prinsipp».<sup>99</sup>

Likevel uttaler flertallet at Grl. § 112 har relevans som moment ved tolkning av lover og skjønnsutøvelse i forvaltningen<sup>100</sup>, men det klare utgangspunkt er fortsatt at det er opp til myndighetene selv. Høyesterett gir ikke noe uttrykk for prøvingsintensiteten knyttet til dette, men uttaler at ved grunnleggende spørsmål om miljø vil politiske avveininger og bredere prioriteringer ligge til grunn. Derfor taler hensynet til demokrati for at de blir tatt av folkevalgte organer.<sup>101</sup> Likevel vil Grl. § 112 sikre at beslutningsgrunnlaget er tilstrekkelig, slik at målene etter første ledd blir oppnådd.

#### **5.2.4 Samlet vurdering av Høyesterettspraksis**

Det som er felles for de nevnte Høyesterettsdommene er at flertallet ikke tar til inntekt sentrale hensyn og formål bak konsekvensutredninger. Man får inntrykket av at de undergraver verdien de har som et særlig saksbehandlingskrav og at planprosessen kompenserer for manglende konsekvensutredninger. På den annen side er dette en side av forvaltningen preget av forvaltningsskjønn og politiske føringer, der lokale hensyn spiller en stor rolle. Det kan rettferdiggjøre at Høyesterett ser det som tilstrekkelig at berørte parter har uttalt seg og man har sett mer generelle utredninger senere i prosessen. Derimot vil de særlige kravene til innhold i en konsekvensutredning ikke bli hensyntatt. Det er uheldig i saker hvor det er viktig at vesentlige virkninger blir belyst, og det dermed stilles krav til å utrede kompenserende og alternative tiltak. Spesielt da miljøkonsekvensene ofte kan være lite

---

<sup>97</sup> Avsnitt 280 flg.

<sup>98</sup> Avsnitt 281

<sup>99</sup> Innst. S nr. 163 (1991–92) s. 6

<sup>100</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 145

<sup>101</sup> Avsnitt 141



synlige og indirekte. At dette blir gjort så tidlig som mulig kan være kritisk. Da kan man legge til rette for miljø- og naturhensyn fra start, ettersom det senere kan være for sent og skaden allerede skjedd.

Det kan argumenteres for at konsekvensutredninger kun er en formalitet som ikke er så vesentlig, ettersom det ikke alltid vil påvirke utfallet av det endelige vedtaket. Særlig ved Stortingets vurderinger jf. Klimadommen.

Som nevnt kan forvaltningen fatte det vedtaket de mener er hensiktsmessig, uavhengig av hva som utledes av konsekvensutredningen. Likevel vil en konsekvensutredning legge til rette for at hensynet til miljøet og samfunnet forøvrig blir tatt i betraktning. Dersom man tar inn miljøhensynene for sent i planleggingen, vil de uansett ikke ha noen betydning ettersom skaden allerede kan ha inntrådt. I tillegg vil det vanskeliggjøre å komme med relevante innspill senere, ettersom planene kan være komplekse og detaljerte. Det kan være lite rom for å gå tilbake og endre klarlagte planer og det vil stride mot prinsippet om effektiv saksbehandling.

Utgangspunktene som Høyesterett viser til når det gjelder kravene til saksbehandling etter Grl. § 112 og terskelen for ugyldighet etter prinsippet i fvl. § 41 taler for gode løsninger. Derimot vil den lave prøvingsintensiteten likevel sette begrensninger, da generelle utredninger tillegges vekt. Demokratihensyn taler for at beslutningsmyndigheten ved miljøspørsmål skal ligge hos forvaltningsmyndigheten selv. Likevel gir Klimadommen åpning for at Grl. § 112 medfører tvungne hensyn ved utøvelsen av skjønn ved forvaltningsvedtak der Stortinget ikke har deltatt.

### **5.3 Betydningen av det kommunale selvstyret**

Det kommunale selvstyret har stor betydning og ble styrket gjennom Grl. § 49 annet ledd, som siden 2016 har vist til at «innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer». Innenfor plan- og bygningsloven er det som nevnt mange skjønnsmessige vurderinger, og utgangspunktet er at kommunen selv skal bestemme arealbruken. Dette er viktig da det ofte er kommunene som kjenner sine områder best, og kan forvalte de på best mulig måte. På den annen side vil ikke prinsippet om kommunalt selvstyre være like hensiktsmessig dersom de ikke etterkommer nasjonale og regionale føringer. I forarbeidene til grunnlovsforslaget er det understreket at lokaldemokratiet er en av de sterkeste verdiene i det norske samfunnet, og man vil flytte den reelle makt nærmere

enkeltmennesket og lokalsamfunnet.<sup>102</sup> I tråd med dette er det i fv. § 34 annet ledd vist til at klageorganet skal legge «stor» vekt på det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn. Det vises også til kommunelovens §§ 2-1 og 2-2 som kom i 2018 for å styrke det kommunale selvstyret.<sup>103</sup>

Ytterligere styrking av det kommunale selvstyret ble innført med Prop. 42 L (2019-2020). Kommunen har kompetanse til å fastsette atferdsregler jf. frilufsloven § 15 som enhver er pliktig til å følge. Slike atferdsregler skal blant annet opprettholde ro og orden og «verne dyre- og plantelivet» jf. frilufsloven § 15 annet punktum. Tidligere var det et krav om at fylkesmannen skulle godkjenne kommunens forskrifter, men dette er nå opphevet.

Departementet viste til at det er et mål å redusere statlig overprøving av lokal forvaltning.<sup>104</sup> Det viser hvor mye tillit og beslutningsmyndighet tillegges kommunene, og hvilke virkemidler de har til å blant annet begrense allemannsretten etter frilufsloven § 15 for vern av natur og deres sentrale rolle i kommunal arealforvaltning.

I kommuner med utfordringer som svak økonomi, fraflytting og lav befolkningsvekst er det ønskelig å vedta planer som vil gagne samfunnet mest mulig. Problemet er at det kan gå på bekostning av naturmangfoldet. Det kan skape negative konsekvenser for verneverdier som sårbare fuglearter, myrområder og viktige trekkmuligheter. En viktig målsetting med arealplanleggingen er samordning av statlige, regionale og kommunale oppgaver. Rettslig bindende kommune- og reguleringsplaner vedtas i utgangspunktet av kommunen, men statlige og regionale organ har innsigelsesmyndighet jf. pbl. § 5-4 i spørsmål av «nasjonal eller vesentlig regional betydning», eller som er av «vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde». Ordlyden taler for at også små, men prinsipielle saker kan gi innsigelsesadgang der de kan få store konsekvenser. Innsigelsesmyndighet er særlig fylkeskommunen som skal ivareta verneverdier og naturmangfold.<sup>105</sup> I saker med mangfold av interesser blir disse reglene viktige, da de gir statlige myndigheter mulighet til å ivareta miljøverdier og en viss kontroll med kommunens arealplanlegging. Det gjelder spesielt for naturmangfoldet, ettersom det ikke har noen stemme i prosessen og det er i pressområder at interessekonfliktene ofte er størst.

---

<sup>102</sup> Innst. 182 S (2015-2016) s. 7

<sup>103</sup> Prop. 46 L (2017-2018) s. 356 og NOU 2016: 4 s. 13

<sup>104</sup> Prop. 42 L (2019-2020) punkt 7.1

<sup>105</sup> Rundskriv, H-2014-2

Reglene om konsekvensutredninger kommer til med styrke, da man må ha kunnskap om virkningene av planene. Dette er også lagt til grunn hos Sivilombudet.<sup>106</sup>

Konsekvensutredningen kan også være grunnlag for innsigelse dersom de ikke er tilstrekkelig utredet.<sup>107</sup> Utredningene må være tilgjengelige tidlig i prosessen, da man skal fremme innsigelse «så tidlig som mulig» jf. pbl. § 5-4 femte ledd. Kommunene kan få press til å legge mer vekt på blant annet miljøhensyn, og der konflikten ikke har blitt løst gjennom planarbeidet, kan innsigelse medføre at vedtakskompetansen løftes til departementet jf. pbl. § 11-16 for kommuneplan og pbl. § 12-13 for reguleringsplan. Mulighet til å fremme innsigelse skal balansere hensynet til det kommunale selvstyret og gi statlige og regionale myndigheter et virkemiddel til å sikre at nasjonale og regionale hensyn blir ivaretatt.

Det kommunale selvstyret vil være vesentlig i vurderingene.<sup>108</sup> Man vil i stor grad tilstrebe at arealplanlegging tillegges kommunene for ivaretagelse av lokale behov. Innsigelse skal begrenses til de viktige sakene, men myndighetene avgjør selv skjønnsmessig om spørsmålet er av nasjonal eller vesentlig regional betydning.<sup>109</sup> Det ligger politiske vurderinger knyttet til innsigelsene, der man ser til interesse motsetninger og betydningen av saken. I 2017 ble det inntatt en ny bestemmelse i pbl. § 5-7 i arbeidet med å styrke det kommunale selvstyret.<sup>110</sup> Det følger av bestemmelsen at kommunen kan reise søksmål for domstolene om gyldigheten av innsigelsen og departementets avgjørelse. Dette er i tråd med formålet om at arealplanleggingen i hovedsak skal besluttes av lokale planmyndigheter. Man kan derimot spørre i hvor stor grad dette vil ivareta miljøinteressene i konkurransen med andre viktige samfunnsinteresser som økonomi og utvikling. I tillegg der det kan være en utfordring for kommunen å stå imot reguleringsplaner på privat initiativ.

---

<sup>106</sup> SOM, sak nr. 2022/1377 (Alver) og SOM, sak nr. 2022/1374 (Brønnøy)

<sup>107</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 193

<sup>108</sup> Rundskriv, H-2014-2 Punkt. 2.1.3

<sup>109</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 191

<sup>110</sup> Prop. 64 L (2016-2017) s. 44

## 6. Konklusjon og avsluttende betraktninger

I hvilken grad kan man dermed si at hensynene til naturmangfoldet og randsonene til verneområdene blir ivaretatt i dag? Praksisen fra Sivilombudet tilsier at kommunene ikke redegjør tilstrekkelig for naturmangfoldlovens prinsipper i samsvar med kravene etter nml. § 7. Redegjørelsen av Høyesterettspraksis danner også grunnlag for å påvise at Høyesterett ikke i tilstrekkelig grad vektlegger betydningen og hensynene bak konsekvensutredningene. Det er belyst hvor sentrale konsekvensutredningene er for medvirkning, åpenhet og beslutningsgrunnlaget i tråd med formålet i pbl. § 1-1. De skal legge til rette for at relevante hensyn blir tatt i betraktning ved vedtak som har vesentlige påvirkninger på miljø og samfunn. Hensynet til det kommunale selvstyret blir respektert gjennom lav prøvingsintensitet, i tråd med lovgivers intensjonen. Kommunestyret er selv tillagt å avgjøre hva vedtakene skal gå ut på jf. pbl. § 3-3. Slike vurderinger preget av skjønn og politiske føringer krever strenge saksbehandlingskrav.

Her kan det stilles spørsmål ved hvor langt domstolene kan gå i å etterprøve kommunens skjønnsutøvelse. Burde det i lys av dagens miljøtilstand stilles strengere krav til mer intensiv domstolsprøving? Det burde kanskje være større rom for kontroll av faglige og politiske vurderinger, og dermed begrense handlefriheten tillagt forvaltningen etter hjemlene i plan- og bygningsretten. Domstolene legger til grunn en hensiktsmessig tolkning av fvl. § 41 der det skal lite til dersom feilen medfører uforsvarlig behandling, men vedtak stadfestes som gyldige tross manglende konsekvensutredninger. Likevel åpnes det opp for en mer tvungen skjønnsutøvelse i samsvar med Grl. § 112 ved forvaltningsbeslutninger uten statlig innblanding. Derimot er en lav prøvingsintensitet i tråd med formålet om styrking av det kommunale selvstyret, i samsvar med lovgivers intensjoner som vist til i punkt 5.3.

Dagens natur- og miljøkrise viser til behovet for en dynamisk tolkning. Bestemmelsene bør tolkes og anvendes i samsvar med ny kunnskap, endring av klima og miljø, internasjonale perspektiver, holdninger i samfunnet og politiske svingninger. Høyesterett uttaler i klimadommen at man må ta utgangspunkt i den konkrete saken, men samtidig se det som en helhet.<sup>111</sup> De går ikke nærmere inn på dette, men det vises til prinsippet om samlet belastning etter nml. § 10. Et av miljørettens store utfordringer er summen av enkeltsaker, der hver enkelt ikke innebærer så store konsekvenser, men som samlet kan medføre belastninger det

---

<sup>111</sup> HR-2020-2472-P avsnitt 148

kan være krevende å reversere. Det taler for en klarere kobling mellom plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven, for å tydeliggjøre behovet for særlige tilpasninger, spesielt i randsonene. Det vil også gjøre det lettere å utarbeide konsekvensutredningene i samsvar med naturmangfoldlovens prinsipper.

Samtidig burde det føres mer aktiv kontroll med forvaltningens vektlegging av hensyn som skal ivaretas etter sektorlover, som naturmangfoldloven. Men dette strider mot domstolenes lave prøvingsintensiteten, og «stor» vektlegging av det kommunale selvstyre ved klagebehandling jf. fvl. § 34 annet ledd.

Konsekvensutredninger krever ofte mye ressurser og er en tung økonomisk prosess. Likevel har de et særlig formål. I likhet med Isene-dommen, der inngripende vedtak som truet livsgrunnlaget medførte skjerpede krav til saksbehandlingen, bør det også legges til grunn ved inngripende vedtak i naturen. Det er vårt ansvar å ivareta naturmangfoldets rettssikkerhet. Konsekvensutredningene bør tillegges tilstrekkelig vekt, slik at beslutningene er så godt opplyst som mulig etter prinsippet i fvl. § 17. Utredningene vil i større grad medvirke til demokratiske beslutninger, og som Sivilombudet har lagt vekt på er det, med tanke på naturmangfoldet, viktig at vurderingene kommer fram av beslutningsgrunnlaget jf. nml. § 7. Dette medfører et større ansvar hos kommunene, som gjennom styrking av lokalt selvstyre har fått en større innvirkningsmulighet på ivaretakelsen av naturmangfoldet.

Høyesterett har gjennom klimadommen gitt store deler av beslutningsmyndigheten til planmyndigheten, ved at man ikke kan bruke søksmål mot enkeltavgjørelser til å ta generaloppgjør med hele miljø- eller klimapolitikken.<sup>112</sup> Det taler for en begrensning av domstolenes rolle i miljø- og klimasøksmål. I spørsmål om mer rettslig regulering av politikken og begrensning av det politiske handlingsrommet følger innvendinger knyttet til demokrati og lokalt selvstyre.<sup>113</sup> Likevel er friheten begrenset, der lovbestemmelsene setter rettslige rammer, for eksempel forholdsmessighetskrav etter KU-forskriften § 17. Plan- og bygningsloven inneholder gode prosessregler, men de er vagt utformet og gir vide hjemler. Høyesterett holder det mer åpent at Grl. § 112 har betydning ved tolkning av lovgrunnlaget og skjønnsutøvelsen ved vedtak truffet av kommunene og forvaltningen. Det taler for en innskrenkning av det kommunale selvstyret og forvaltningsskjønnet. For randsoner har dette

---

<sup>112</sup> Avsnitt 148

<sup>113</sup> Se nærmere Graver, H.P., *Kommentar til Høyesteretts dom i klimasøksmålet – en nærsynt dom* (2020) Juridika.no, under avsnittet «Historiens dom» (Lest 12. oktober 2023)

stor betydning i tilknytning kunnskap om verneverdier og den samlede belastningen. Likevel til tross for at mindretallet i Reinøya- og Klimadommen er tilbøyelig til å stadfeste ugyldige vedtak med grunnlag i manglende konsekvensutredninger, vil ofte klima- og miljø komme tapende ut av kampen.

For å sikre at saksbehandlingen knyttet til konsekvensutredninger blir gjennomført, er det i juridisk teori vist til muligheten for å stramme inn reglene om ugyldighet. Å gjøre brudd på reglene om konsekvensutredninger til en absolutt ugyldighetsgrunn.<sup>114</sup> Det vil gjøre det enklere for domstolene i denne typen vurderinger, preget av relative saksbehandlingsregler og skjønn. Det vil også gjøre det enklere for kommunene som ansvarlig myndighet og forslagsstillere, da rammene kan bli klarere og mer forutberegnelige.

Som nevnt taler høyesterettspraksis på den ene siden for at vedtak fastholdes som gyldige, der legislative hensyn bak konsekvensutredningene ikke i vesentlig grad tillegges avgjørende vekt. Man ser i større grad til lokalt selvstyre, og spennet mellom juss og politikk blir aktualisert. Sivilombudet uttaler at prinsippene etter naturmangfoldloven ikke blir tilstrekkelig vurdert. Det lokale perspektivet ved tilgrensende soner til verneområdene, viser samme utfordring. Den samlede belastningen blir ikke i tilstrekkelig grad vurdert, og det kan argumenteres for at influensområdene er for små. Hvilke virkninger dette kan få vil fremtiden vise, men sett hen til miljø- og naturkrisen, taler det for at man ikke har vært nok «føre-var».

---

<sup>114</sup> Se nærmere Holth, F og Winge, N.K artikkelbidrag i *Ugyldighet i forvaltningsretten* (2019) s. 279-282

## **7. Kilderegister**

### **7.1 Regelverk**

#### **7.1.1 EU-direktiv**

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/42/EF av 27. juni 2001 om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/52/EU av 16. april 2014 om endring av direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger

#### **7.1.2 Norske Lover**

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov

Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (Friluftsløven)

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

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

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

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)

#### **7.1.3 Forskrifter, rundskriv**

Forskrift 10. april 1981 nr. 4830 om Hardangervidda nasjonalpark

Forskrift 24. september 2003 nr. 1266 om verneplan for Rondane

Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger

Rundskriv T-1554 B Klima- og miljødepartementet, *Naturmangfoldloven kapittel II - Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*, (T-2016-1554)

Rundskriv H-2014-2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*

#### **7.1.4 Forarbeider og forhandlinger i Stortinget**

St. forh. (1968–69) s. 4025 sp. 1, Stortingsdebatt om vern av vassdrag

Innst. S nr. 163 (1991–1992) Grunnlovsendring, Vern av miljøet

NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Plan- og bygningsloven, plandelen

Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Plan- og bygningsloven, byggesaksdelen

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

Innst. 187 S (2013-2014) Om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter

Innst. 182 S (2015-2016) Grunnlovfesting av kommunalt selvstyre

NOU 2016: 4 Ny kommunelov

Prop. 64 L (2016-2017) Endringer i forvaltningsloven, tvisteloven m.m.

Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Prop. 42 L (2019–2020) Endring i friluftsløven

Prop 1 S (2021-2022) Statsbudsjettet 2022

## **7.2 Praxis fra norske domstoler og Sivilombudet**

### **7.2.1 Høyesterett**

Rt. 1981 s. 745 (Isene)

Rt. 1982 s. 241 (Alta-dommen)

Rt. 1993 s. 528 (Lunner pukverk)

Rt. 1995 s. 72

Rt. 1995 s. 1939 (Ohna)

Rt. 2007 s. 281 (Barka)

Rt. 2009 s. 661 (Amerikansk ambassade)

HR-2017-2247-A (Reinøya)

HR-2020-2472-P (klimadommen)

### **7.2.2 Tingretten**

TOSLO-2012-2217 (Salamander-saken)



### 7.2.3 Uttalelser fra Sivilombudet

SOM sak, nr. 2011/1327

SOM, sak nr. 2017/1346

SOM, sak nr. 2018/1219

SOM, sak nr. 2022/5453 (Karmøy)

SOM, sak nr. 2022/1374 (Brønnøy)

SOM, sak nr. 2022/1377 (Alver)

SOM, sak nr. 2022/3102

### 7.3 Litteratur

Backer, Inge Lorange, *Naturmangfoldloven kommentarutgave*, Universitetsforlaget (2010)

Backer, Inge Lorange, *Naturvern og naturinngrep. Forvaltningsrettslige styringsmidler*, Universitetsforlaget (1986)

Backer, Inge Lorange «*Plenumsdommen i klimasøksmålet*», Lov og Rett 2021/3, side 135-158

Bugge, Hans Chr, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 6. utg., Universitetsforlaget (2022)

Bugge, Hans Chr, *Klimarett*, Universitetsforlaget (2021)

Bugge, Hans Chr og Backer, Inge Lorange, «*Forsømt konsekvensutredning av alternativer- Høyesteretts dom i Rt. 2009 s. 661 om den amerikanske ambassade i Husebyskogen*», Lov og Rett 2010/3, side 115-127

Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*. 5 utg., Universitetsforlaget (2001)

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind, *Forvaltningsrett*. 12 utg., Universitetsforlaget (2022)

Holth, Fredrik og Winge, Nikolai K, *Virkninger av saksbehandlingsfeil på Plan- og bygningsrettens rettsområde*. I Henriette N Tøssebro (red.), *Ugyldighet i forvaltningsretten*, Universitetsforlaget (2019)

Kolflaath, Eivind. *Ordlyd og resonnement: språk- og argumentasjonsteori i samspill med juss*. Fagbokforlaget (2023)

Myklebust, Ingunn Elise, *Handlerommet for skjønn i plan- og byggjesaker*. I Henriette N Tøssebro (red.), *Ugyldighet i forvaltningsretten*, Universitetsforlaget (2019)

Pedersen, Odd Jarl og Sandvik, Per, mfl. *Plan og bygningsrett: Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. 3. utg., Universitetsforlaget (2018)

Tøssebro, Henriette N (red.), *Ugyldighet i forvaltningsretten*, 1. utg., Universitetsforlaget (2019)

## 7.4 Elektroniske kilder og figurer

Detaljereguleringsplan for Hardanger Lift - planid 4618202010, sak 20/7865  
[https://innsyn.acosssky.no/ullensvang/prod/postliste/wfinnsyn.ashx?response=arkivsak\\_detalje\\_r&arkivsakid=2019008151&](https://innsyn.acosssky.no/ullensvang/prod/postliste/wfinnsyn.ashx?response=arkivsak_detalje_r&arkivsakid=2019008151&) (Lest 15. september 2023)

FN-Sambandet, Naturmangfold, publisert 21.12.2022 <https://www.fn.no/tema/klima-og-miljoe/naturmangfold> (Lest 28.august.2023)

Figur 1 hentet fra miljødirektoratet sider <https://faktaark.naturbase.no/?id=VV00001873>  
(Lest. 27. oktober 2023)

Figur 2 og 3 hentet fra Rådgivende biologer AS, Pötsch, Christine, Tysse, Toralf og Eilertsen, Linn, «*Hardanger lift, Ullensvang kommune, Konsekvensutredning for naturmangfold*», Rådgivende biologer AS (2021)  
<https://innsyn.acosssky.no/ullensvang/prod/postliste/wfdocument.ashx?journalpostid=2019081172&dokid=1481657&versjon=1&variant=A&> (Lest 15. september 2023)

Graver, Hans petter, *Kommentar til Høyesteretts dom i klimasøksmålet – en nærsynt dom* (2020) Juridika.no <https://juridika.no/innsikt/en-n%C3%A6rsynt-dom> (Lest 12. oktober 2023)

Hardanger-lifts hjemmeside <https://hardanger-lift.no/> (Lest. 14. september 2023)

Miljødirektoratet, *Høringsnotat om forbud mot nedbygging av myr* (2023)  
<https://www.miljodirektoratet.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2TIIZUCEVX6AZHJUQCGTU6MAIK6> (Lest 4. desember 2023)

Miljødirektoratet, Håndbok, M-1941, *Konsekvensutredning av klima og miljø*,  
<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/overvaking-arealplanlegging/arealplanlegging/konsekvensutredninger/metode-for-utredning/naturmangfold/innledning-til-konsekvensutredningen/> (Lest 16. september 2023)

Rådgivende biologer AS, Pötsch, Christine, Tysse, Toralf og Eilertsen, Linn, «*Hardanger lift, Ullensvang kommune, Konsekvensutredning for naturmangfold*», (2021)  
<https://innsyn.acosssky.no/ullensvang/prod/postliste/wfdocument.ashx?journalpostid=2019081172&dokid=1481657&versjon=1&variant=A&> (Lest 15. sep. 2023)

Statsforvalteren i Vestland, *Fråsegn med motsegn* (2022), Hentet fra:  
<https://innsyn.acosssky.no/ullensvang/prod/postliste/wfdocument.ashx?journalpostid=2019106253&dokid=1531040&versjon=1&variant=A&> (Lest 15. september 2023).

Tall på verneområder i Norge hentet fra:  
<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/naturomrader-pa-land/vernet-natur/> (Lest 10. september 2023)