

Forurensningsmyndighetens adgang til å fremme hensynet til effektiv energiutnyttelse etter forurensningsloven

*En redegjørelse av forvaltningens adgang til å fremme
hensynet til effektiv energiutnyttelse i behandlingen av
forurensningstillatelser, med hjemmel i forurensningsloven §
16 (1)*

Kandidatnummer: 161

Antall ord: 14 459



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

Dato: 08.06.20

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
1 Innledning.....	4
1.1 Tema	4
1.2 Formål og bakgrunn for regelen	5
1.3 Praktisk relevans.....	7
1.4 Metodiske spørsmål	10
1.5 Avgrensning og videre oppbygging.....	11
2 Hvem kan det stilles vilkår om effektiv energiutnyttelse overfor?	12
2.1 Behovet for forurensningstillatelse.....	12
2.2 Forurensningslovens stedlige virkeområde.....	12
2.3 Forurensningslovens saklige virkeområde.....	13
2.4 Unntak for industri som er underlagt klimakvoteloven?	16
2.5 Oppsummering	18
3 Hjemmelen for vilkår om effektiv energiutnyttelse i forurensningsloven § 16	19
3.1 Innledning	19
3.2 Innholdet i begrepet «vilkår», og forskjellen mellom vilkår og andre plikter i forurensningstillatelser	19
3.3 Innholdet i begrepet «effektiv energiutnyttelse».....	21
3.4 Er adgangen til å stille vilkår om «effektiv utnyttelse av energi» i § 16 avhengig av forurensningsbegrepet?.....	24
3.5 Gir forurensningsloven § 16 forurensningsmyndigheten fritt skjønn til å stille vilkår om effektiv energiutnyttelse?.....	26
3.6 Oppsummering	31
4 Hva slags vilkår kan stilles?	32
4.1 Innledning	32
4.2 Kravet til saklighet.....	33
4.2.1 Kravet til saklig sammenheng mellom vedtak og vilkår.....	33
4.2.2 Krav om at vilkår må være i saklig sammenheng med hjemmelsloven.....	35
4.3 Kravet til forholdsmessighet	38
4.3.1 Gjelder det en nedre grense for hva slags vilkår som kan stilles?	40
5 Oppsummering av rettsstilstanden og evaluering.....	42
5.1 Oppgavens funn og konklusjon.....	42
5.2 Valget av implementeringsmåte – komplikasjoner for kraftkrevende industri i Norge	45
5.3 Valget av implementering – rettslige konsekvenser.....	46
Litteraturliste	48

1 Innledning

1.1 Tema

I denne avhandlingen skal jeg drøfte hvilken adgang forvaltningen har til å stille vilkår om *effektiv utnyttelse av energi* ved behandling av forurensningstillatelser med hjemmel i forurensningsloven § 16 (1).¹

Forurensningsloven § 16 (1) fastsetter at det

*«i tillatelse etter loven eller forskrift i medhold av loven **kan** [...] settes nærmere **vilkår** for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper, og for å fremme **effektiv utnyttelse av energi** som virksomheten bruker eller frembringer. Det kan herunder fastsettes vilkår om beskyttelses- og rens tiltak, gjenvinning og at tillatelsen bare skal gjelde for en viss tid» (mine uthevinger).*

Adgangen til å stille vilkår for å fremme «effektiv utnyttelse av energi» kom inn i forurensningsloven på bakgrunn av EUs direktiv om integrert forebygging og begrensning av forurensning (IPPC-direktivet) i 1999.² Inntakelsen av hensynet til effektiv energiutnyttelse i forurensningsloven § 16 reiser flere spørsmål.

I fremstillingen vil jeg drøfte a) hvem det kan stilles vilkår overfor, b) i hvilke situasjoner det kan stilles vilkår og c) hvilke vilkår som kan stilles i kraft av bestemmelsen.

Måten lovgiver har valgt å implementere direktivets bestemmelser på – ved en vilkårsadgang etter forurensningsloven – reiser spørsmål når det gjelder andre vurderinger etter forurensningsloven. Formålet med oppgaven er å belyse noen av utfordringene som knytter seg til implementeringen av hensynet til effektiv energiutnyttelse i forurensningsloven.

¹ Lov 13. mars 1981 om vern mot forurensning og avfall (forurensningsloven).

² Direktiv 2008/1/EF om integrert forebygging og begrensning av forurensning.

1.2 Formål og bakgrunn for regelen

Tilgang på energi er sentralt for menneskers liv. Energi benyttes til alt fra å behandle mat, rens vann og varme opp hus.³ I takt med global befolkningsvekst og velstandsøkning over store deler av verden, har etterspørselen etter sikker og billig energi økt.⁴ Fordi all produksjon av energi innebærer utnyttelse av naturressurser, legger etterspørselen etter energi press på planetens ressursgrunnlag.⁵ Utnyttelse av fornybare energikilder forårsaker en belastning på naturen, eksempelvis i form av produksjon og etablering av vindmøller eller vannkraftanlegg. Bruk av fossile energikilder medfører både inngrep i naturen og utslipp av CO₂, som bidrar til temperaturøkning på planeten.⁶ FNs klimaforskere har konkludert med at utslippene av klimagasser gjør at vi står overfor omfattende klimaendringer.⁷

Siden energiproduksjonen bidrar sterkt til utslipp av klimagasser, vil reduksjon av energiproduksjon være et viktig og nødvendig virkemiddel for å motvirke klimaendringene.⁸ En av løsningene for å oppnå reduksjon av verdens energiproduksjon, er en mer *effektiv utnyttelse* av energien som produseres. Ved å sørge for en mer effektiv utnyttelse av eksisterende energi, kan man sikre en reduksjon i utslipp av CO₂, samtidig som det kan opprettholdes et nivå av produksjon og utvikling. Med dette bakteppet har reguleringer for å sikre effektiv utnyttelse av energi fått økt oppmerksomhet i internasjonal rett.⁹

Reguleringer som skal sikre mer effektiv utnyttelse av energi, har vært en del av EUs miljøregelverk siden 1990-tallet. I 1996 kom IPPC-direktivet, et direktiv rettet mot kontroll av utslipp fra industribedrifter, som inneholdt flere generelle retningslinjer for forurensningskontroll. Medlemslandene var forpliktet til å «treffe de tiltak som er nødvendige for at vedkommende myndigheter sikrer at anlegget drives på en slik måte at [...] energi utnyttes effektivt», jf. Art. 3 litra d). Direktivet bygger på at forurensningsmyndigheten skal ta i betraktning hensynet til effektiv energiutnyttelse ved utstedelse av forurensningstillatelser, og utforme nærmere vilkår for å fremme dette hensynet i forurensningstillatelsene.¹⁰ I Norge

³ Hopercroft (red), Martinez og Ebenhack (2016) s. 9.

⁴ IEA (2011) s. 49.

⁵ Rojey (2019) s. 11.

⁶ Rosvold (2018).

⁷ IPCC (2018).

⁸ Ibid.

⁹ Energieffektivitet er bla. Inntatt Kyotoprotokollen (1997) art. 2 nr. 1 litra a litra i, Stockholm-konvensjonen om persistente organiske forbindelser (2001) del V litra B (iv), og i FNs bærekraftmål (2015) delmål 7.3.

¹⁰ Se IPPC-direktivet art. 2 nr. 8, «[V]edkommende myndighet: den eller de myndigheter eller organer som i henhold til medlemsstatene utfører de oppgaver som følger av dette direktiv».

valgte lovgiver å implementere IPPC-direktivets prinsipp om å sikre effektiv utnyttelse av energi i forurensningsloven § 16. De andre direktivbestemmelsene ble inntatt i forurensningsforskriften.¹¹

Den norske forurensningsloven inneholder et generelt forbud mot forurensning, som forurensningsmyndigheten har fullmakt til å gi dispensasjon fra, jf. forurensningsloven § 11. I dispensasjonene kan forurensningsmyndigheten fastsette nærmere vilkår for driften, jf. forurensningsloven § 16. Den norske forurensningslovens system er følgelig likt det IPPC-direktivet oppstiller for forurensningskontroll. I kraft av den tidligere § 16 kunne forurensningsmyndigheten «sette[s] nærmere vilkår for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper». Etter implementeringen av IPPC-direktivet lød bestemmelsen «i tillatelse etter loven eller etter forskrift i medhold av loven kan det settes nærmere vilkår for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper, *og for å fremme effektiv utnyttelse av energi som virksomheten bruker eller frembringer*» (min kursivering). Inntaket av et nytt formål i bestemmelsen kan tolkes som en utvidelse av forurensningsmyndighetens myndighet etter forurensningsloven. Spørsmålet er hvordan denne ordlyden i forurensningsloven § 16 skal forstås i dag.

Ordlyden «effektiv energiutnyttelse» er sparsomt behandlet i norske rettskilder. På samme tid er bestemmelsen i ferd med å bli mer aktuell, ettersom Erna Solbergs regjering har bestemt at vi skal innta nye reguleringer om energiutnyttelse fra EU.¹² I 2012 lanserte EU et eget Energieffektiviseringsdirektiv (direktiv 2012/27/EU), som forplikter medlemslandene til å fastsette konkrete energieffektiviseringsmål å arbeide mot, jf. art. 3.¹³ Dette skal bidra til å nå EUs overordnede mål om å forbedre energieffektiviteten i unionen med 32,5% innen 2030.¹⁴ Energieffektiviseringsdirektivet er ikke implementert i norsk rett, men regjeringen har vedtatt

¹¹ Forskrift 16. april 2002 om behandling av tillatelser etter forurensningsloven (Forskr. om behandl. av forurensningstillatelser), se. § 2 nr. 6 og § 8 nr. 5. Reglene ble videreført i Forskrift 1. juni 2004 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) nr. 931, kapittel 36. Direktivet er bindende for Norge gjennom EØS-avtalen, jf. Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v., (EØS-loven) § 1, jf. § 2.

¹² Posisjonsnotat fra Olje- og energidepartementet (2019).

¹³ Direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet, art. 3 (1) «Each Member State shall set an indicative national energy efficiency target, based on either primary or final energy consumption, primary or final energy savings, or energy intensity. Member States shall notify those targets to the Commission in accordance with Article 24(1) and Annex XIV Part 1. When doing so, they shall also express those targets in terms of an absolute level of primary energy consumption and final energy consumption in 2020 and shall explain how, and on the basis of which data, this has been calculated».

¹⁴ EU (2014).

å innta direktivet i EØS-avtalen med visse tilpasninger.¹⁵ Det er ikke klart hvordan, og med hvilke tilpasninger, energieffektiviseringsdirektivet vil bli inntatt i norsk rett – men det er grunn til å tro at direktivet vil legge press på norske myndigheter for å effektivisere energibruken nasjonalt.

Som følge av den forventede implementeringen av energieffektiviseringsdirektivet, er det relevant å undersøke hvilke rettslige verktøy forvaltningen har for å fremme hensynet til effektiv energiutnyttelse etter dagens lovverk. Et eksempel på et slikt rettslig verktøy, er forurensningsmyndighetens adgang til å stille vilkår om effektiv energiutnyttelse i forurensningstillatelser etter § 16.

Problemstillingen i den videre fremstillingen kan derfor uttrykkes mer presist - *Hvilken adgang har forurensningsmyndigheten i kraft av forurensningsloven § 16 til å stille vilkår om effektiv energiutnyttelse ved behandling av forurensningstillatelser?*

1.3 Praktisk relevans

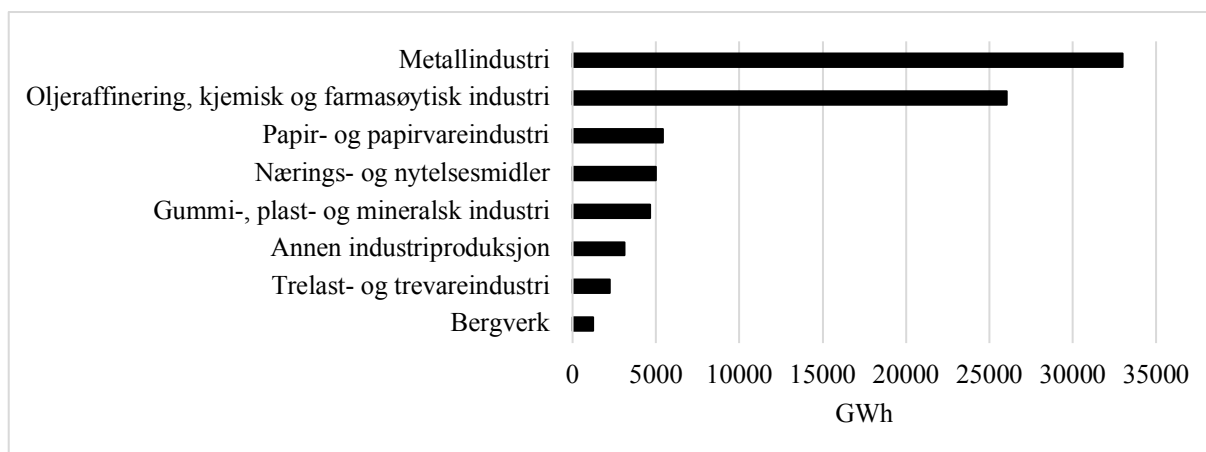
En nærmere redegjørelse for forurensningsmyndighetens adgang til å fremme hensynet til effektiv energiutnyttelse er praktisk relevant for forurensningsmyndigheten som anvender § 16, og de virksomhetene hjemmelen i § 16 retter seg mot. Fordi regelen har sitt opphav i EU-rett, kan dette reise spørsmål om regelen er godt tilpasset forholdene i Norge. Jeg vil her skissere to utfordringer inntakelsen av hensynet til energiutnyttelse i forurensningsloven kan by på for norsk industri og norsk forurensningsmyndighet.

IPPC-direktivet retter seg mot energiindustri, metallindustri, mineralutvinning, kjemisk industri, avfallshåndtering og annen industri, eksempelvis papirproduksjon.¹⁶ I Norge krever disse sektorene mye energi, her illustrert ved en figur basert på tall fra Statistisk sentralbyrå 2019 (Figur 1).¹⁷

¹⁵ Posisjonsnotat fra Olje- og energidepartementet (2019).

¹⁶ Se IPPC-direktivet Vedlegg I «Kategorier av industrivirksomhet nevnt i artikkel 1».

¹⁷ Statistisk sentralbyrå (2020).



Figur 1: Energiforbruk (GWh) for bedrifter i industri og bergverk 2019.

I 2018 sto disse sektorene for omtrent halvparten av det totale nasjonale energiforbruket.¹⁸ Sett i lys av IPPC-direktivet, er reduksjon av dette energiforbruket ønskelig. Til tross for et høyt energiforbruk, har imidlertid norsk industri mindre utslipp per mengde vare eller tjeneste enn industrier i en rekke andre land.¹⁹ Dette fordi norsk energiproduksjon på fastlandet hovedsakelig består av fornybar vannkraft.²⁰ Tilgangen på fornybar energi er fremhevet som et konkurransefortrinn for norsk industri og næringsliv.²¹ Lave energikostnader medfører at energieffektiviseringstiltak ikke nødvendigvis vil gjøre bedriften mer konkurransedyktig på verdensmarkedet, selv om energieffektivisering i utgangspunktet er noe bedrifter kan spare penger på. Lave energikostnader er én mulig årsak til at norsk industri ikke investerer i energieffektiviserende tiltak.²² Å fremme effektiv energiutnyttelse gjennom vilkår overfor industri som allerede benytter fornybar energi og som er avhengig av denne energien, kan fremstå som mindre treffende miljøreguleringer for norske forhold.

Selv om norsk industri på fastlandet har tilgang på fornybar kraft, vil energieffektivisering hos norsk industri også kunne medføre miljøfordeler. Noen energieffektiviserende tiltak vil kunne redusere lokal forurensning, eksempelvis ved overgangen fra fossile til elektriske kjeler på et anlegg. Andre forurensningsmessige fordeler må ses i et større perspektiv. Norge deltar eksempelvis på det europeiske energimarkedet, som innebærer at det flyter kraft begge veier i våre kabler til kontinentet. Selv om norsk kraftproduksjon varierer med nedbørsmengde fra år

¹⁸ Statistisk sentralbyrå (2018).

¹⁹ Miljøstiftelsen Zero (2011) s. 10.

²⁰ Ibid. s. 5.

²¹ NOU 2012: 9 Energiutredningen – verdiskaping, forsyningsikkerhet og miljø s. 47-48.

²² Lavenergiutvalget (2009) s. 32-36.

til år, har Norge stabilt holdt seg som eksportør av ren energi til Europa.²³ På det europeiske elektrisitetmarkedet utnyttes energi fra fornybare energikilder i første rekke, før energi fra fossile energikilder. Dette innebærer, at dersom norsk industri utnytter energien mer effektivt, vil innenlands etterspørsel etter energi synke, noe som frigjør ren energi som kan eksporteres til andre land.²⁴ En annen forurensningsmessig fordel er at forbedret energieffektivitet kan redusere belastningene på nasjonale- og transnasjonale energisystem. Flere virksomheter, som tidligere har utnyttet fossile energikilder, er forventet å gå over til bruk av energi fra fornybare kilder.²⁵ Fordi strømmettet må dimensjoneres for å håndtere de høyeste forbrukstoppene, vil disse forbrukstoppene kunne øke i takt med at flere bedrifter benytter seg av strøm fra fornybare kilder.²⁶ Økte forbrukstopper kan føre til at strømmettet må bygges ut.²⁷ Ved at alle utnytter energien mer effektivt, vil presset på infrastrukturen reduseres, og investeringer i infrastruktur kan spares.

Reduksjon i utslipp utenfor Norge og mindre press på strømmett er bare to av de positive følgene knyttet til effektiv utnyttelse av energi i Norge. Disse miljømessige fordelene tilsier at regulering av energiutnyttelse overfor norsk industri kan være aktuelt i miljø- og klimasammenheng. Nye og sammensatte miljøfordeler kan imidlertid innebære en rettslig utfordring. Forurensningsmyndigheten har ved behandling av forurensningstillatelser tradisjonelt foretatt en avveining mellom tiltakets forurensningsmessige ulemper opp mot de positive følgene av å tillate forurensningen, jf. § 11. Regulering av energiutnyttelse innebærer nye og mer sammensatte, fordeler og ulemper, enn det som følger av forurensning i seg selv. Dette reiser flere tolkningsproblemer for forvaltningen. Videre i drøftelsen vil jeg se nærmere på noen av disse tolkningsproblemene for forurensningsmyndigheten, og hva dette kan innebære for norsk industri som er underlagt regelverket.

²³ Hofstad (2019).

²⁴ Miljøstiftelsen Zero (2011) s. 10.

²⁵ Miljødirektoratet, Statens vegvesen, Kystverket, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Enova (2020) s. 9.

²⁶ Sæle (2017) s. 1-6.

²⁷ Statnett (2019) s. 16.

1.4 Metodiske spørsmål

Adgangen til å stille vilkår om effektiv energiutnyttelse etter forurensningsloven § 16 er sparsomt behandlet i norske rettskilder. Det eksisterer lite forarbeidsuttalelser, og ingen dommer fra Høyesterett knyttet til den konkrete ordlyden. Selve vilkårsadgangen i § 16 er berørt i underrettspraksis, men ingen av avgjørelsene er knyttet til hensynet om effektiv energiutnyttelse.²⁸

Høyesterettspraksis knyttet til vilkårsstillelse generelt kan gi en viss veiledning. Spesielt ved spørsmålet om hva slags vilkår som kan stilles i kraft av bestemmelsen, anvendes generell forvaltningsrettspraksis for å kunne si noe om grensene for forvaltningens adgang til å vektlegge hensynet til effektiv energiutnyttelse. Her kan vilkårslærens krav om saklige og forholdsmessige vilkår være relevante grenser.²⁹

Fordi forurensningsloven § 16 har basis i EU/EØS-regler vil bestemmelsen måtte tolkes på bakgrunn av IPPC-ordlyd og fortale. Det foreligger ikke så langt jeg kan se relevante rettsavgjørelser fra EU-domstolen som berører rekkevidden av adgangen til å stille vilkår om effektiv energiutnyttelse i forurenningstillatelser.

Lovavdelingen har avgitt to uttalelser som omhandler vilkårsadgangen etter forurensningsloven § 16.³⁰ Utover argumentasjonsverdien, har ikke uttalelsene rettskildemessig vekt. Jeg har likevel valgt å benytte meg av disse i redegjørelsen, da de er svært presist utformet og inneholder nyttig informasjon om diskusjonene mellom departementene før implementeringen av IPPC-direktivet.

Videre inneholder utkastet til ny forvaltningslov inneholder en rekke uttalelser om gjeldende standarder etter vilkårslæren.³¹ Fordi utkastet inneholder oppdatert og presis fremstilling av gjeldende ulovfestet rett på forvaltningsrettens område, har jeg valgt å benytte meg av disse i beskrivelse av vilkårslærens standarder.

²⁸ LA-2015-86526, LE-2012-90057-2, LE-2014-97354, LF-2006-155906, LF-2003-6633, LH-2014-81013, TOBYF-2016-43524, TKISA-2007-29945-RG-2008-472.

²⁹ Vilklærslærens krav til forholdsmessige og saklige vilkår anses som sikker rett, som fremgår av bla. Rt. 1961 s. 279 (Glacier Blue), Rt. 1979 s. 994 (Drosjeløyve) og Rt. 2008 s. 1110.

³⁰ Lovavdelingen (1998) og Lovavdelingen (2003).

³¹ NOU 2019:5, s. 545.

1.5 Avgrensning og videre oppbygging

Redegjørelsen struktureres videre i 5 hovedkapitler. I andre kapittel behandles spørsmål a) om hvem reguleringen i forurensningsloven § 16 gjelder for. Dette beror på lovens stedlige og saklige virkeområde, i tillegg til sentrale unntak fra dette. Et spørsmål jeg har valgt å ta inn her, er om det kan stilles vilkår om effektiv energiutnyttelse i forurensningstillatelser som knytter seg til utslipp som er kvotepliktig etter klimavoteloven.³² I kapittel tre drøftes spørsmål b) om hvilke situasjoner det kan stilles vilkår i kraft av forurensningsloven § 16. Her vil jeg behandle innholdet i begreper som «vilkår» og «effektiv energiutnyttelse», og vurdere nærmere hvilke vilkår ordlyden gir adgang til å oppstille. Dette reiser spørsmålet om det eksisterer nærmere kriterier for når det kan stilles vilkår etter bestemmelsen. I forlengelse av dette, vil jeg behandle spørsmålet om bestemmelsen etter sin ordlyd åpner for et fritt forvaltningsskjønn, eller om den innebærer rettslige rammer som kan prøves for domstolene. I kapittel fire undersøkes spørsmål c) nærmere, om hvilke vilkår som kan stilles i kraft av forurensningsloven § 16. Her anvendes vilkårslærens krav til saklighet og forholdsmessighet, for å vurdere om det eksisterer en øvre eller nedre grense for hva slags vilkår som kan stilles i kraft av bestemmelsen. I femte del vil jeg diskutere analysens funn og vurdere mulige utfordringer som implementeringen av hensynet til effektiv energiutnyttelse har medført for forurensningsmyndigheten og de forurensningsloven § 16 retter seg mot.

Av plasshensyn avgrenses det mot betydningen av samtykke fra søkeren til vilkåret. Jeg har også valgt å avgrense mot forurensningsmyndighetens adgang til å omgjøre forurensningstillatelser eller vilkår for dette, jf. § 18.

³² Lov 17. desember 2004 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimavoteloven).

2 Hvem kan det stilles vilkår om effektiv energiutnyttelse overfor?

2.1 Behovet for forurensningstillatelse

Forurensningsmyndigheten har adgang til å stille vilkår om effektiv energiutnyttelse i forurensningstillatelser, jf. § 16. Hvem som er forurensningsmyndighet i en konkret sak beror på nærmere delegasjonshjemler, jf. § 81.³³ I denne oppgaven benyttes begrepet «forurensningsmyndighet» som en samlebetegnelse for disse organene. Hvem forurensningsmyndigheten kan stille krav om effektiv energiutnyttelse overfor, beror i første rekke på hvilke virksomheter som behøver forurensningstillatelse etter forurensningslovens bestemmelser.

2.2 Forurensningslovens stedlige virkeområde

Forurensningsloven gjelder «forurensning og avfall i det ytre miljø», jf. § 3. Virkeområdet omfatter forurensningskilder eller avfall som eksisterer, eller truer med å inntreffe, innenfor det norske «riket», den økonomiske sonen og sokkelområdet utenfor den økonomiske sonen.³⁴ Forurensningsmyndigheten kan følgelig kun kreve forurensningstillatelser for virksomheter som befinner seg på norsk territorium.

Et annet spørsmål knyttet til lovens stedlige virkeområde er hvorvidt forurensningsmyndigheten ved behandling av forurensningstillatelser kan ta i betraktning forurensningsmessige konsekvenser som inntreffer utenfor Norges grenser.

Det følger av forurensningsloven § 2 nr. 6 at «forurensning og avfallsproblemer som skyldes virksomhet på norsk område skal motvirkes i samme utstrekning hva enten skadene eller ulempene inntreffer i eller utenfor Norge». Ordlyden tilsier at også forurensning som inntreffer utenfor Norges grenser kan være begrunnelse for vilkår i forurensningstillatelser. Full

³³ Øverste forurensningsmyndighet er Kongen, jf. 81 a). Andre organer som er delegert forurensningsmyndighet er Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, Fylkesmannen og kommunen, jf. § 81. Hvem som er «forurensningsmyndighet» i en konkret sak beror på nærmere forhold som det ikke er relevant å gå inn på her.

³⁴ Med unntak av Svalbard. For Jan Mayen og bilandene gjelder loven i den utstrekning Kongen bestemmer, jf. Forurensningsloven § 3 (3).

overholdelse av retningslinjen i § 2 vil imidlertid kunne medføre problemer knyttet til dokumentasjon og etterprøving av forurensningsmessige konsekvenser utenfor Norge. Fordi bestemmelsen er formulert som en «retningslinje» for praktisering av loven, legges det til grunn at etterlevelse av denne retningslinjen vil måtte avpasses forurensningsmyndighetens tekniske ressurser og kompetanse i hver enkelt sak. Bestemmelsen er likevel et moment for senere tolkning av om forurensningsmyndigheten kan vektlegge forurensningsmessige konsekvenser som inntreffer utenfor Norge.

Selv om forhold utenfor Norges grenser kan tas i betraktning ved behandling av forurensningstillatelser, er det kun virksomheter innenfor norsk territorium som er underlagt forurensningslovens regler. Videre er spørsmålet hva slags aktivitet på norsk territorium som er underlagt forurensningslovens regler.

2.3 Forurensningslovens saklige virkeområde

I forurensningsloven § 7 er det fastsatt en plikt til å unngå «forurensning». Etter forurensningsloven § 6 (1) menes med «forurensning» tilførsel av «(1) fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen, (2) støy og rystelser, (3) lys og annen stråling i den utstrekning myndighetene bestemmer og (4) påvirkning av temperaturen», som «er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet». Lovens definisjon av forurensning er vid, og omfatter alle typer utslipp til alle resipienter.³⁵ Andre ledd i bestemmelsen åpner videre for at samvirkende årsaker faller innenfor lovens virkeområde.³⁶

I utgangspunktet har forurensningsmyndigheten en skjønnsmessig adgang til å forby eller tillate slik aktivitet ved en utformet forurensningstillatelse etter § 11.

Forurensningsmyndigheten kan utstede tillatelser til «virksomhet» som «kan medføre forurensning», jf. § 11. Begrepet «virksomhet» omfatter en rekke ulike former for organisert menneskelig aktivitet. I de opprinnelige forarbeidene til forurensningsloven er det presisert at uttrykket kun er valgt av språklige hensyn, og er ment å dekke «all menneskelig aktivitet som

³⁵ Ot.prp.nr. 59 (1998 – 1999) s. 2.

³⁶ Forurensningsloven § 6 (2) «Som forurensning regnes også noe som kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe, eller som sammen med miljøpåvirkning som nevnt i nummer 1 til 4, er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet».

kan medføre forurensning i strid med § 67 [nåværende § 6]». ³⁷ Denne vide ordlydstolkningen er fulgt opp i tolkningsuttalelser fra Lovavdelingen i Rogass-saken. ³⁸ Spørsmålet var om utslippene i forbindelse med gassbrenning hos forbrukere måtte tas inn i vurderingen av «virksomheten[s]» forurensningspotensial ved søknad om etablering av tilførsels- og distribusjonsnett for gass. Lovavdelingen slutter seg til en vid forståelse av ordlyden «virksomhet». ³⁹

Her må forarbeidenes klare uttalelse om ordlydens nedslagsfelt tillegges avgjørende vekt. Ordlyden «virksomhet» omfatter etter dette all menneskelig aktivitet som kan medføre forurensning i strid med loven. All menneskelig aktivitet som befinner seg innenfor norske områder, og som innebærer utslipp i forurensningslovens forstand, er virksomheter som må få en forurensningstillatelse behandlet av forurensningsmyndigheten, jf. § 6, jf. § 3, jf. § 11. I disse tillatelsene kan forurensningsmyndigheten velge å innta vilkår om energieffektivitet.

Etter § 8 (1) gjelder ikke forurensningsforbudet for «vanlig forurensning». Virksomhetene som kan bedrive «vanlig forurensning» er bedrifter innen 1) «fiske, jordbruk og skogbruk m.v»), 2) «boliger, fritidshus, kontorer, forretnings- eller forsamlingslokaler, skoler, hoteller og lagerbygg og lignende», og 3) «midlertidig anleggsvirksomhet», jf. § 8 (1). Hva som er «vanlig» beror på en konkret vurdering av om forurensningen er en påregnelig følge av de nevnte virksomhetstypene. Unntaket vil imidlertid ikke gjelde for blant annet industrielt jordbruk, vekstindustrien eller akvakulturanlegg. ⁴⁰ Det er grunn til å tro at en rekke virksomheter som faller inn under bestemmelsens ordlyd, men som driver virksomhet i større skala enn normalt, vil overstige et «vanlig» forurensningsnivå etter § 8. Fordi oppdrettsnæringen, jordbruket og vektshusindustrien er sektorer som er fremhevet å ha et potensiale for økt energiutnyttelse, taler dette for at den norske forurensningsloven har et slik anvendelsesområde at den er egnet til å fremme energiutnyttelse hos virksomheter hvor dette er praktisk aktuelt. ⁴¹

³⁷ Ot.prp.nr. 11 (1979 – 1980) s. 109.

³⁸ Lovavdelingen (2003).

³⁹ Begrunnelsen for tolkningen var sammensatt. Når forurensningen kom fra en og samme forurensningskilde kunne ikke denne betraktes som «vanlig forurensning» etter § 8 og fordi utbyggingen av distribusjonsnett ville forårsake regional økning i CO₂-utslipp utgjorde denne utvidelsen mer enn en indirekte årsak til «fare for forurensning» jf. forurensningsloven § 7.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 11 (1979 – 1980) s. 99.

⁴¹ Syse (2016) s. 109, og Lavenergiutvalget (2009) s. 24.

De fleste kraftkrevende industrivirksomheter utgjøre menneskelig aktivitet som slipper ut noen av de nevnte elementene i forurensningsdefinisjonen i § 6. Selv om forurensningslovens vide anvendelsesområde er egnet til å favne mye kraftkrevende industri, beror anvendelsesområdet kun på hensynet til forurensning. Forurensningsloven oppstiller en adgang til å regulere energibruk óg forurensning, men det er bare virksomhetens forurensning som avgjør hvorvidt disse reglene kommer til anvendelse. Dette innebærer en risiko for at staten for eksempel ikke kan stille krav om energieffektivitet overfor virksomheter som har et høyt energiforbruk, fordi de ikke forurenser i lovens forstand. Selv om dette er et lite praktisk eksempel, illustrerer det at forurensningslovens saklige virkeområde ikke fullt ut er tilpasset hensynet til energieffektivitet.

Videre er virksomheter med utslipp som ikke medfører «nevneverdige skader eller ulemper» unntatt fra forurensningsforbudet, jf. § 8 (3). Bestemmelsen i § 8 (3) fungerer som en nedre grense for forurensning, slik at menneskelig aktivitet som bare medfører ubetydelig skade eller ulempe er fritatt for å søke om utslippstillatelse etter § 11 og «kan drives uten hinder av» § 7 (1).⁴² Forurensningsmyndigheten er avskåret fra å stille krav om effektiv energiutnyttelse overfor disse. Unntaket er begrunnet i at det ikke er praktisk å regulere alle virksomheters utslipp, og at noen av disse må kunne finne sted uten nærmere regulering fra forurensningsloven.⁴³

Til slutt kan det etter forurensningsloven gjøres unntak fra forurensningsforbudet gjennom forskrift fastsatt av forurensningsmyndigheten, jf. § 9. Forskriftene er i dag samlet i forurensningsforskriften, avfallsforskriften og produktforskriften.⁴⁴ For menneskelig aktivitet som er unntatt forurensningsforbudet kan det offentlige i noen tilfeller ivareta hensynet til energieffektivitet i kraft av øvrig regelverk, eksempelvis energiloven eller plan- og bygningsloven.⁴⁵

⁴² Ot.prp. nr. 1 (1982 – 1983) s. 2-3, fulgt opp i Rt. 1998 s. 2011.

⁴³ Ot.prp. nr. 11 (1979 – 1980) s. 99.

⁴⁴ Forskrift 1. juli 2004 om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften) og forskrift 1. juli 2004 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften).

⁴⁵ Eksempelvis lov 29. juni 1990 produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling av energi m.m (energiloven) §§ 8-1 til 8-5 om energimerking av bygninger, energivurdering av kjeler og klimaanlegg og Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift TEK17).

2.4 Unntak for industri som er underlagt klimakvoteloven?

Ikke alle unntak fra forurensningsloven følger av lovens bestemmelser. Det kan fremgå av tilgrensende lovgivning at ulike virksomheter skal være unntatt forurensningslovens regler. En tilgrensende lov er klimakvoteloven, som også gjelder noen typer forurensning.⁴⁶

Klimakvoteloven regulerer «utslipp av klimagasser fra stasjonær industrivirksomhet og luftfartsaktiviteter», jf. klimakvoteloven § 3 (1). Norsk industri er underlagt dette regelverket som «stasjonær industrivirksomhet». Per i dag er det utslipp av karbondioksid (CO₂) som er kvotepliktig «klimagassutslipp».⁴⁷ Andre utslipp, eksempelvis av svoveldioksid, NO_x-gasser, tjære, varme, støy, vann osv. vil ikke reguleres av klimakvoteloven, og forutsetter at virksomheten har gyldig forurensningstillatelse etter forurensningsloven jf. §§ 7, jf. 6, jf. 11. Det er presisert i forarbeidene til klimakvoteloven at loven «ikke røkkes ved plikten til å inneha utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 første ledd for [andre forurensende utslipp]».⁴⁸

Bedrifters utslipp av CO₂ kan følgelig falle inn under både klimakvoteloven og forurensningslovens anvendelsesområde. Det følger av klimakvoteloven § 4 at virksomheter som omfattes av forurensningslovens bestemmelser må ha forurensningstillatelse etter forurensningsloven § 11. Spørsmålet er om forurensningsmyndigheten kan stille vilkår om effektiv energiutnyttelse i forurensningstillatelser for utslipp som reguleres av klimakvotelovens system.

Etter forurensningsloven § 11 (2) «skal» virksomhet som er kvotepliktig etter klimakvoteloven § 4, «etter søknad innvilges tillatelse til kvotepliktige utslipp av klimagasser så fremt han godtgjør at han er i stand til å overvåke og rapportere utslippene på en tilfredsstillende måte». Videre at «Kongen kan i utslippstillatelse sette vilkår i medhold av § 16. Det kan ikke settes noen utslippsgrenseverdi i tillatelsen». Bestemmelsen gir ikke forurensningsmyndigheten skjønnsrom til å innvilge eller avslå søknaden, jf. ordlyden «skal». Forurensningsmyndigheten er kun gitt myndighet til å påse at bedriften har nødvendig

⁴⁶ Lov 17. desember 2004 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven).

⁴⁷ Forskrift 23. desember 2004 nr.1851 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteforskriften) § 1-1.

⁴⁸ Ot.prp.nr. 13 (2004 – 2005) s. 47.

kompetanse til å overholde kvoteplikten, gjennom å kontrollere at overvåkning- og rapporteringskrav er innfridd. Den generelle «forurensningsmyndigheten» er heller ikke gitt adgang til å benytte seg av vilkårshjemmelen i § 16, da «Kongen» er tildelt myndigheten. Samlet trekker ordlydstolkningen i retning av at adgangen til å stille vilkår i forurensningstillatelser for forurensning underlagt klimaloven, er snevrere enn den generelle adgangen etter § 16.

I klimakvotelovens forarbeider behandles spørsmålet om hvilke vilkår «Kongen» kan rette mot kvotepliktig virksomhet i kraft av forurensningsloven § 16.⁴⁹ Departementet presiserer at det ikke legges opp til å avskjære adgangen til å stille vilkår om energieffektivitet. Det vises til at en slik adgang er ønskelig på bakgrunn av at Norge «i henhold til IPPC-direktivet skal [...] sikre at industrianlegg som omfattes av direktivet, drives på en slik måte at energien utnyttes effektivt, jf. artikkel 3 første ledd bokstav d». «Kongen» kan følgelig fremme hensynet til effektiv energiutnyttelse i behandlingen av utslippssøknader fra industri som inngår i klimakvotelovens system. Denne adgangen er delegert til Miljø- og klimadepartementet.⁵⁰ Sett bort fra at vilkårsadgangen ikke ligger hos den generelle forurensningsmyndigheten, er det ingen holdepunkter i forarbeidene for at vilkårsadgangen skal praktiseres ulikt. Forarbeidsuttalelsene trekker i retning av at det er en adgang til å stille vilkår om effektiv energiutnyttelse i forurensningstillatelser, også overfor utslipp som er underlagt klimakvotelovens system.

En annen konklusjon vil trolig harmonere dårlig med IPPC-direktivets formål. Formålet med direktivet er regulering av utslipp fra stor industri gjennom vilkår i forurensningstillatelser. Dersom en deltakelse i kvotesystemet fritar fra dette, kunne man risikert at det ikke var like lett å fremme hensynet til effektiv energiutnyttelse for kraftkrevende industri, som eventuelt kun har store utslipp av CO₂. Selv om dette ikke er særlig sannsynlig, sender myndighetene et signal om at hensynet til energieffektivitet skal prioriteres. Denne prioriteten fremgår også at et annet punkt i forarbeidsuttalelsene knyttet til klimakvotelovens og forurensningslovens overlappende virkeområde. Departementet presiserer at det «bør utvises forsiktighet» med å stille vilkår etter § 11 (2), fordi «som hovedregel bør det ikke stilles andre vilkår i utslippstillatelser til virksomhet som omfattes av kvotesystemet, enn vilkår som knytter seg til

⁴⁹ Ibid. s. 89.

⁵⁰ Forskrift om delegering av myndighet til Klima- og miljødepartementet etter klimakvoteloven §§ 2, 3, 11, 12, 14, 15, 16, 17 og 21 og forurensningsloven § 11 annet ledd, F17.12.2004 nr. 1669.

overvåking og rapportering av utslipp».⁵¹ Departementet anbefaler å anvende «hjemmelen i forurensningsloven § 16 til å stille teknologikrav for å begrense utslippene av klimagasser» med «varsomhet». Uttalelsen tolkes til ikke å gjelde adgangen til å stille vilkår om effektiv energiutnyttelse, fordi vilkår om teknologikrav og vilkår om effektiv energiutnyttelse omtales som to ulike former for vilkår i forarbeidene.

Begrunnelsen for skillet mellom å kunne stille teknologikrav og krav til effektiv energiutnyttelse fremstår like fullt som noe kunstig. Krav om bedret utnyttelse av energi skjer gjerne ved krav til endrede produksjonsmønstre, hvorav flere også er ved å anvende ny teknologi. Hvorfor omsetningshensynet som begrunner et unntak for muligheten til å stille vilkår om teknologikrav, ikke gjør seg gjeldende på samme måte ved energieffektivitet, gjøres det ikke nærmere rede for i forarbeidene. Her synes lovgivningen å speile et ønske om å tilfredsstille de EU- og EØS-rettslige krav, heller enn å rasjonelt begrunne lovens anvendelsesområde. Dette illustrerer likevel at hensynet til effektiv energiutnyttelse etter § 16 står i en særstilling, som følge av bestemmelsens EU-rettslige bakgrunn. Basert på de belyste argumentene, legges det til grunn at det eksisterer en adgang til å stille vilkår om effektiv utnyttelse av energi i forurensningstillatelser etter § 16, for forurensning underlagt klimakvoteloven.

2.5 Oppsummering

Forurensningsforbudet gjelder all menneskelig aktivitet innenfor norsk jurisdiksjon, som medfører utslipp av diverse elementer til det ytre miljøet, jf. forurensningsloven § 3, jf. § 6. Unntak for forurensningsforbudet gjelder kun forurensning som ikke er til ulempe eller skade, vanlig forurensning fra diverse virksomheter eller utslipp fra virksomheter som er unntatt fra forurensningsforbudet etter forskrift, jf. forurensningsloven jf. §§ 8 og 9. Også virksomheter som har kjøpt klimakvoter må ha tillatelse etter forurensningsloven, og i disse tillatelsene kan det stilles vilkår om effektiv energiutnyttelse, jf. klimakvotelovens forarbeider. Fordi en stor del menneskelig aktivitet som medfører utslipp til det ytre miljø vil behøve forurensningstillatelser, er det relevant å vurdere i hvilke situasjoner adgangen til å stille vilkår om effektiv energiutnyttelse aktualiseres.

⁵¹ Ot.prp. nr. 13 (2004 – 2005) s. 47.

3 Hjemmelen for vilkår om effektiv energiutnyttelse i forurensningsloven § 16

3.1 Innledning

Det følger av forurensningsloven § 16 at forurensningsmyndigheten «kan» sette «nærmere vilkår for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper, og for å fremme effektiv utnyttelse av energi som virksomheten bruker eller frembringer». Bestemmelsens utforming gjør det nødvendig å undersøke begrepene «vilkår» og «effektiv utnyttelse av energi». Siden hensynet til effektiv utnyttelse av energi er inntatt i forurensningsloven, må det vurderes om slike vilkår kan fremmes uavhengig av tiltakets evne til å begrense forurensning. Et siste spørsmål knyttet til tolkning av ordlyden i § 16, er spørsmålet om bestemmelsen gir anvisning på fritt skjønn for forvaltningen.

3.2 Innholdet i begrepet «vilkår», og forskjellen mellom vilkår og andre plikter i forurensningstillatelser

Begrepet «vilkår» er ikke klart definert, verken i dagligtale eller juridisk sammenheng.⁵² En naturlig forståelse av ordlyden «vilkår» er betingelser som må oppfylles for å få tilgang til et gode. En kontekstuell tolkning av ordlyden i forurensningsloven tilsier at «vilkår» er betingelser som må oppfylles for at forurensningstillatelsen er gyldig. Hva som utgjør en nærmere betingelse i en forurensningstillatelse er imidlertid ikke like enkelt å utlede, og det kan være problematisk å skille «vilkår» fra andre plikter i en forurensningstillatelse.

Det kan her skilles mellom skjønnsmessige fastsatte betingelser, og plikter som følger direkte av hjemmelsgrunnlaget. Et slikt skille finner vi i forurensningsloven §§ 78 og 80, om henholdsvis straffeansvar og overtredelsesgebyr ved forurensning. Forurenseren risikerer eksempelvis straffeansvar dersom vedkommende «unnlater å treffe tiltak som han er pliktig til

⁵² Det eksisterer ingen legaldefinisjon av «vilkår» i forurensningsloven, forvaltningsloven eller plan- og bygningsloven. Høyesterett har så vidt meg bekjent heller ikke definert begrepet «vilkår» i konsesjonssammenheng.

etter §§ 7 og 40 [eller] etter vilkår i enkelttillatelse etter § 11». Ordlyden taler for at plikter som følger av hjemmelsloven ikke er det samme som «vilkår» i en forurensningstillatelse.

Plikter som følger direkte av hjemmelsgrunnlaget omtales i lovforarbeider og juridisk teori som «uegentlige vilkår».⁵³ Uegentlige vilkår kjennetegnes ved at det ikke er fastsatt gjennom skjønnsutøvelse fra forvaltningens side. Eksempelvis er virksomheter med stort forurensningspotensiale og som planlegger utbygging av sin virksomhet, forpliktet til å melde ifra til forurensningsmyndigheten om dette.⁵⁴ En eksplisitt formulering av meldeplikt i en konsesjon er følgelig en plikt som følger av forurensningsloven, og vil ikke anses som skjønnsmessig fastsatte «vilkår» fra forurensningsmyndighetens side.

Et annet spørsmål er om begrenset innvilgelse av en forurensningstillatelse er et «vilkår». Fordi forurensningsmyndigheten har adgang til å innvilge, avslå, eller behefte en forurensningstillatelse med vilkår, tilsier en «fra det mer til det mindre»-betraktning at forurensningsmyndigheten kan velge å gi begrenset innvilgelse av forurensningstillatelser, jf. § 11, jf. § 16. Begrenset innvilgelse kan for eksempel være at en virksomhet søker om en forurensningstillatelse for utslipp av 600 kg brent kalk pr. døgn, til en nærliggende innsjø for en periode på ett år. Forurensningstillatelsen som forurensningsmyndigheten velger å gi er kun på 400 kg brent kalk pr. døgn, og innenfor et mer begrenset tidsrom enn det som ble søkt om. Dette er klart en avgjørelse som er tatt i kraft av forvaltningens skjønn, men som ikke uttrykkes ved en betingelse i tillatelsen. I forvaltningspraksis og juridisk teori har det vært tatt til orde for at begrenset innvilgelse av tillatelser ikke er «vilkår». I en klagesak fra Fylkesmannen i Vestfold ble det vist til at begrenset innvilgelse av tillatelsen «ikke [inneholder] vilkår som medfører plikter for søkeren utover det som følger direkte av loven, altså uegentlige vilkår. I realiteten er vedtaket en innvilgelse av dispensasjonssøknaden i et noe mer begrenset omfang enn det omsøkte, og ikke en dispensasjon på vilkår».⁵⁵ Uttalelsen trekker i retning av at en begrenset innvilgelse av en forurensningstillatelse heller ikke er «vilkår», da det i realiteten ikke inneholder eksplisitte plikter for søkeren.

Skillet mellom konkrete plikter og vilkår er særlig relevant fordi det eksisterer en rekke regler som knytter seg til forvaltningens adgang til å stille «vilkår». Vilkårslærens krav til saklighet

⁵³ NOU 2003: s. 153. Forarbeidsuttalelsen har overføringsverdi til forurensningslovens tilfelle fordi det er svært like regelverk som bygger på konsesjonstildeling med nærmere utformede vilkår.

⁵⁴ jf. forurensningsloven § 13 (1).

⁵⁵ Reusch (2014) s. 17, som bla. viser til Fylkesmannen i Vestfolds vedtak 26. oktober 2012, sak nr. 2012/2535.

og forholdsmessighet er ment å beskytte den private parten mot tyngende maktbruk fra forvaltningens side.⁵⁶ Da en begrenset innvilgelse av en tillatelse også kan være svært tyngende, taler dette for at begrenset innvilgelse av tillatelse også bør være underlagt kravet om saklighet og forholdsmessighet, og derfor anses som et «vilkår».

Adgangen til å stille vilkår innebærer en større grad av frihet for forvaltningen og det er derfor viktig med rettslige mekanismer for å sikre at friheten ikke medfører at forvaltningen tilegner seg makt den ellers ikke skal ha. Ved begrenset innvilgelse av forurensningstillatelser vil imidlertid ikke forurensningsmyndigheten kunne tilegne seg ytterligere myndighet, fordi den allerede har den fulle rett til å innvilge, avslå eller begrense tillatelsen. På bakgrunn av disse rettssikkerhetsbetraktningene velger jeg å slutte meg til forvaltningspraksis og juridisk teori sitt skille mellom «vilkår» og begrenset innvilgelse av tillatelser. «Vilkår» er etter dette eksplisitte betingelser i en forurensningstillatelse, som ikke følger av hjemmelsloven.

3.3 Innholdet i begrepet «effektiv energiutnyttelse»

Vilkår etter § 16 (1) kan gå ut på å fremme «effektiv utnyttelse av energi som virksomheten bruker eller frembringer». En naturlig språklig forståelse av ordlyden «effektivt» er at noe må være virkningsfullt. Begrepet effektivitet brukes ofte om forholdet mellom en innsatsfaktor og et resultat. Forbedring i effektivitet skjer dersom man beholder samme innsatsfaktor som tidligere, men oppnår et bedre resultat. Verken forurensningsloven eller IPPC-direktivet inneholder en definisjon av begrepet, noe som gjør at ordlyden må tolkes på andre grunnlag. Begrepet «energi» brukes i dagligtalen om en form for kraft som muliggjør ulike prosesser. En leksikalsk forståelse av «energi» er et systems evne til å utføre arbeid.⁵⁷ De fleste virksomheter som produserer noe, er avhengig av at det tilføres energi til virksomheten for at dette kan utføres. Effektivisering av energibruk innebærer altså at man får utført mer arbeid for samme innsats, eller at det kreves mindre innsats for å få gjennomført det arbeidet det er lagt opp til. Jeg har ikke funnet en nærmere redegjørelse for begrepet i norske rettskilder.

⁵⁶ Graver (2010) s. 256-257.

⁵⁷ Grøn (2018).

Ordlyden i § 16 (1) spesifiserer ikke hva slags energi forurensningsmyndigheten gir adgang til å regulere. Sammenholdt med at dette kan være energi som virksomheten enten «bruker» eller «frembringer», åpner ordlyden for at man kan regulere både energi som går inn i virksomheten, energi som endrer form innad i virksomheten og energi som virksomheten produserer. Den vide ordlyden gir forvaltningen en bred mulighet til å fastsette individuelle vilkår, da det kan rette seg mot alle former for energi som føres inn i virksomheten.

Utover at tiltaket må være egnet til å oppfylle formålet om «effektiv utnyttelse av energi», inneholder ikke bestemmelsen klare begrensninger for forurensningsmyndigheten. En antitetisk tolkning av bestemmelsen tilsier at det må foreligge et potensial for utnyttelse av energi. Der energien utnyttes så effektivt som mulig etter gjeldende standarder, har forurensningsmyndigheten ikke adgang til å stille vilkår om dette.

Et særlig spørsmål er om det kan stilles vilkår om utnyttelse av energi som ellers ville gå til spille. Spillvarme i form av kjølevann, damp og avgass med temperatur høyere enn omgivelsestemperatur finner vi i alle industribedrifter. Både i tidligere rapporter og nyere forskning dras spillvarmeregulering frem som et energieffektiviseringstiltak med stort potensial.⁵⁸ Noen industribedrifter selger eksempelvis sin spillvarme til oppdrettsanlegg.⁵⁹ Vurderingen beror på om vilkår om å utnytte den eksisterende energien i bedriften er et tiltak som faller inn under ordlyden «effektiv energiutnyttelse».

Spillvarme er energi som eksisterer innad i bedriften, som industrivirksomheter ellers bruker andre ressurser til å kontrollere, eksempelvis ved bruk av kjølevann. Fordi dette er energi eksisterer innad i bedriften og det eksisterer et potensial for å utnytte en større andel av denne, trekker forholdene her i retning av at vilkår som fremmer utnyttelse av spillvarme faller inn under bestemmelsens ordlyd. Vilkåret kan tenkes utformet som et krav om å selge denne energien, eller om at den skal utnyttes til for eksempel oppvarming av offentlige idrettsplasser eller sentrumsgater i nærheten. Begge disse utformingene av vilkåret vil være egnet til å oppfylle formålet om «effektiv utnyttelse av energi».

Et annet spørsmål er hvorvidt det kan stilles vilkår om når virksomheten skal benytte seg av energi. Ved å stille vilkår om å bruke strøm på tidspunkt hvor denne er mindre etterspurt,

⁵⁸ Enova (2009) og Hemmingsen, Anne Karin T og Petter Nekså (2016).

⁵⁹ Eramet (2019) s. 30.

fordeles belastningen på regionale strømnett. Dette kan redusere utgifter til ny infrastruktur.⁶⁰ En slik «smart bruk» av strøm er vilkår som kan bli mer aktuelt i fremtiden, ettersom flere bedrifter velger å gå fra fossil kraft til elektrisitet. Smart bruk av strøm vil redusere presset på energiinfrastruktur, noe som gjør at strømnettet i større grad kan belage seg på fornybar energi, fordi det ikke trenger å være like forberedt på skyhøye forbrukstopper. Spørsmålet er om et vilkår om smart bruk av strøm er tiltak som faller innenfor ordlyden «effektiv utnyttelse av energi».

Bruk av strøm på tidspunkt hvor den er mindre etterspurt er en direkte regulering av bedriftens bruk av energi. Det er ikke snakk om pålegg om å redusere denne tilførselen, men å fordele tilførselen utover andre tidspunkter, for et felles mål om et mindre belastet strømnett. Det dreier seg følgelig om regulering av «energi». Det springende punkt er hvorvidt smart bruk av strøm er en «effektivisering» av energibruken. Smart bruk av strøm innebærer ikke typisk reduksjon av energibruk ved anvendelse av ny teknologi eller utnyttelse av eksisterende energi innad i bedriften. Tiltaket kan likevel anses som «effektiv» bruk av energi, da det resulterer i at alle bedrifter på samme strømnett vil oppleve en sikrere tilgang på fornybar energi, som igjen kan redusere utslipp. Dette er en betraktning som forutsetter at man anser effektivisering som oppnåelse av miljømessige fordeler, ved en omlegging av energibruk. Ordlyden stenger ikke direkte for at det kan stilles vilkår om et slikt tiltak i tillatelsen. Det er imidlertid et tiltak som må vurderes å ligge i ytterkanten av ordlydens rekkevidde.

Forurensningsmyndigheten har etter dette stor frihet til å velge mellom ulike tiltak som det kan stilles vilkår om at virksomheter tar i bruk for å sikre en mer «effektiv utnyttelse» av energien som går inn i virksomheten. Forurensningslovens overordnede formål er imidlertid å «begrense forurensning» til det «ytre miljø», jf. forurensningsloven § 1. Formålet bak forurensningsloven reiser spørsmålet om forurensningsmyndigheten kan stille vilkår for å fremme effektiv energiutnyttelse, uavhengig av tiltakets evne til å redusere forurensning.

⁶⁰ Vogt (2016).

3.4 Er adgangen til å stille vilkår om «effektiv utnyttelse av energi» i § 16 avhengig av forurensningsbegrepet?

Forurensningsmyndigheten «kan» etter forurensningsloven § 16 sette «nærmere vilkår for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper, og for å fremme effektiv utnyttelse av energi som virksomheten bruker eller frembringer». Forurensningsmyndigheten kan etter bestemmelsen stille vilkår for å fremme to ulike formål, for å «motvirke [...] skader og ulemper» og «fremme effektiv utnyttelse av energi». Spørsmålet er om det eksisterer en selvstendig adgang til å stille vilkår til hvert av disse formålene. Alternativet er at adgangen til å stille vilkår om «effektiv energiutnyttelse» må vurderes i sammenheng med vilkårets evne til å «motvirke skade og ulempe» fra forurensningen.

Paragraf 16 er en skjønnsmessig hjemmel for forurensningsmyndigheten, noe som tilsier at «og» skal tolkes slik at forvaltningen kan velge å fastsette vilkår for å fremme ett, begge, eller ingen av formålene i § 16. På den andre siden er formålet med forurensningsloven å sikre reduksjon av forurensning, som kan tale for at ordlyden «og» gir anvisning på at det må være en sammenheng mellom formålene, slik at adgangen til å stille vilkår om effektiv energiutnyttelse avhenger av dets evne til å begrense den aktuelle forurensningen som forurensningstillatelsen knytter seg til. Bestemmelsen åpner for flere tolkningsalternativer, og det må ses hen til andre kilder for å vurdere hensikten med bestemmelsens utforming.

Etter IPPC-direktivet har medlemslandene en plikt til å «treffe de tiltak som er nødvendige for at vedkommende myndigheter sikrer at anlegget drives på en slik måte at [...] energi utnyttes effektivt». Ordlyden henviser ikke til forurensningsbegrepet. Det må derfor legges stor vekt på at hensynet til energieffektivitet eksisterer som et bærende og selvstendig prinsipp i direktivet. Videre er det et sentralt poeng at direktivet bygger på en modell for integrert forurensningskontroll. Formålet med modellen er å sikre forebygging av «utslipp til luft, vann eller jord overalt der det er praktisk mulig» for å oppnå «et høyt verneivå som for miljøet som enhet», jf. direktivets fortale punkt 8. Da en mer effektiv utnyttelse av energi forebygger forurensning, tilsier direktivets system at artikkelen skal forstås som et selvstendig prinsipp uavhengig av forurensningsbegrepet.

Det foreligger ikke uttalelser fra EU-domstolen som berører spørsmålet. I dokumenter publisert av EU om IPPC-direktivets innhold, er konseptet integrert forurensningsbekjempelse nærmere forklart.⁶¹ Modellen med integrert forurensningsbekjempelse er ment å minimere forurensning fra ulike kilder i hele EU. IPPC-direktivet er derfor formulert slik at virksomheter kun skal tillates å forurense dersom de har tatt hensyn til de opplistede miljøhensynene. På denne måten skal bedrifter holdes ansvarlige for både å forebygge og å redusere all form for forurensning som de kan forårsake.⁶² Dette trekker igjen i retning av at effektiv energiutnyttelse må gjelde som et selvstendig prinsipp i forurensningsloven, uavhengig av forurensningsbegrepet.

Hvorvidt «effektiv energiutnyttelse» gjelder som et selvstendig formål uavhengig av forurensningsbegrepet, beror også på lovgivers hensikt ved implementering av ordlyden. I forarbeidene til § 16 presiseres det at IPPC-direktivet ikke inneholder «noe krav om at energibruken forårsaker de forurensende utslippene fra virksomheten».⁶³ Forarbeidsuttalelsen trekker i retning av at adgangen til å stille vilkår om effektiv energiutnyttelse må anses som et selvstendig formål, uavhengig av forurensningsbegrepet.

I forkant av ordlydsendringen i forurensningsloven § 16 ble det diskutert hvorvidt IPPC-direktivet innebar en plikt til å anvende «effektiv energiutnyttelse» som et selvstendig prinsipp uavhengig av forurensningsbegrepet. Uenigheten er gjort nærmere rede for i tolkningsuttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling datert 22. september 1998.⁶⁴ Miljøverndepartementet tolket IPPC-direktivet dithen at det ga uttrykk for et selvstendig prinsipp om energieffektivitet, som måtte gjelde uavhengig av om virksomhetens bruk eller generering av energi medførte forurensning. Forståelsen var begrunnet i direktivets formålsbestemmelse, om å forebygge, redusere og så langt mulig eliminere forurensning. Olje- og energidepartementet fremhevet at direktivets prinsipp om effektiv utnyttelse av energi ikke kunne gjelde uavhengig av forurensningsbegrepet, og at direktivet ikke innebar at det skal kunne stilles vilkår om energieffektivitet utelukkende ut fra hensynet til energiøkonomisering.

⁶¹ Eurostat (2019).

⁶² Ibid.

⁶³ Ot.prp. nr. 59 (1998 – 1999) s. 3.

⁶⁴ Lovavdelingen (1998).

Lovavdelingen konkluderer i sin etterfølgende tolkningsuttalelse med at Norge etter IPPC-direktivet artikkel 3 bokstav d) har en plikt til å gjennomføre et generelt og selvstendig prinsipp om energieffektivitet i saker som omfattes av IPPC-direktivet. Tolkningen finner Lovavdelingen støtte for blant annet i den reservasjonsløse formuleringen av prinsippet om effektiv energiutnyttelse i IPPC-direktivet art. 3 d). Lovavdelingen sluttet seg ikke til Miljødepartementets forståelse av direktivets formålsbestemmelse, og viser til at «ikke ethvert tiltak som kan sies å være til beste for miljøet» kan falle innenfor bestemmelsens rekkevidde. Lovavdelingen finner direktivets ordlyd, sammenheng med øvrige bestemmelser og etterarbeid knyttet til direktivet avgjørende for å anse effektiv utnyttelse av energi som et selvstendig prinsipp.⁶⁵ Konklusjonen tas med visse reservasjoner, da «rettskildematerialet gir ikke grunnlag for en sikker konklusjon». Uttalelsen trekker imidlertid i retning av at det var lovgivers hensikt ved implementering av ordlyden å sikre at effektiv energiutnyttelse var et selvstendig prinsipp uavhengig av forurensningsbegrepet.

Sett i lys av den klare ordlyden i art. 3 og IPPC-direktivets formål om å forebygge forurensning gjennom en helhetlig tilnærming til forurensningsproblematikk, er det naturlig å forutsette at Norge har en plikt til å gjennomføre et generelt og selvstendig prinsipp om energieffektivitet i de saker som omfattes av IPPC-direktivet. Det sentrale er at lovgiver synes å ha forstått IPPC-direktivet på en slik måte at det eksisterer en plikt til å fremme hensynet til energiutnyttelse uavhengig av forurensningsbegrepet. Ordlyden i § 16 kan benyttes som hjemmel for å stille vilkår om effektiv energiutnyttelse, også ved tiltak som ikke direkte begrenser forurensning. Et sentralt spørsmål videre er i hvilken grad domstolen vil overprøve forurensningsmyndighetens vilkår fastsatt i kraft av denne hjemmelen.

3.5 Gir forurensningsloven § 16 forurensningsmyndigheten fritt skjønn til å stille vilkår om effektiv energiutnyttelse?

Forurensningsmyndigheten «kan» etter § 16 utstede vilkår for å fremme «effektiv utnyttelse av energi». Ordlyden «kan» tilsier at forurensningsmyndigheten står fritt i valget mellom å

⁶⁵ Ibid. det vises til IPPC Expert Group 4 juli 1997 om implementeringen av direktivet, jf. notat 15 juli 1997 fra European Commission Directorate-General XI.

fastsette, eller ikke å fastsette, vilkår i en forurensningstillatelse.

Forvaltningen har imidlertid ikke frihet til å stille vilkår om hva som helst; vilkårene må være egnet til å oppfylle bestemte formål. Etter bestemmelsen er forurensningsmyndigheten avskåret fra å stille andre vilkår enn de som er egnet til å fremme «effektiv utnyttelse av energi», eller «å begrense skader og ulemper fra forurensningen». Fordi bestemmelsen både er preget av en stor valgfrihet på forvaltningens side, og lovfestede rammer, er det sentralt å vurdere hvilke sider av forvaltningens avgjørelse domstolen vil overprøve.

Forvaltningsskjønn foreligger der forvaltningen kan velge mellom ulike løsninger som alle er lovlige.⁶⁶ Rettsanvendelsesskjønn foreligger der rettsanvender kan overprøve hva forvaltningen har kompetanse til etter lovhjemmelen.⁶⁷ Norske domstoler har generelt utvist tilbakeholdenhet med å overprøve det materielle innholdet i forvaltningens vedtak, dersom vedtakene er truffet i kraft av forvaltningsskjønn.⁶⁸ Vurderinger underlagt forvaltningsskjønn er gjerne faglig komplekse eller av politisk art. Domstolen har sjelden bedre kompetanse enn forvaltningen eller demokratisk legitimitet til å overprøve slike vurderinger.⁶⁹ Her oppstår det et spenningsforhold mellom behovet for håndhevelse av legalitetsprinsippet og hensynet til hensiktsmessig arbeidsfordeling mellom statsorganene. Grensen mellom «lovbundet» skjønn og skjønn som ikke fullt ut kan overprøves rettslig, må trekkes ved en tolkning av det aktuelle hjemmelsgrunnlaget.⁷⁰

I Trallfa-dommen foretok Høyesterett en nærmere analyse av hjemmelsgrunnlaget for å avgjøre hvorvidt subsumsjonen i saken måtte bero på forvaltningsskjønn eller rettsanvendelsesskjønn.⁷¹ Saken gjaldt spørsmålet om domstolen kunne overprøve fylkesmannens omgjøring av en dispensasjon, jf. den tidligere plan- og bygningsloven § 7.⁷² Adgangen til å dispensere lå hos kommunen som «kan» dispensere «når særlige grunner foreligger». Både staten og den private part anførte at vurderingen av «særlige grunner» var knyttet opp mot kan-skjønnen, og ikke et rettsanvendelsesspørsmål.

⁶⁶ Eckhoff og Smith (2014) s. 363.

⁶⁷ Ibid. s. 372.

⁶⁸ Østenstad og Søvig (red.) (2015), s. 129.

⁶⁹ Graver (2010) s. 256-257.

⁷⁰ Eckhoff og Smith (2014) s. 373.

⁷¹ Rt. 2007 s. 257 (Trallfa).

⁷² Lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Ordlyden «kan» ble vurdert som en henvisning til en vurdering underlagt forvaltningsskjønn. Retten kom til at vilkåret om «særlige grunner» var i sterk sammenheng med forvaltningens skjønn etter ordlyden «kan». Dette tilsa at forvaltningen måtte ha frihet til å vurdere hva som var relevant, saklig og rimelig i det enkelte tilfellet, og at vurderingen av «særlige grunner» var underlagt fritt forvaltningsskjønn. Det ble lagt vekt på at ingen rettssikkerhetsbetraktninger gjorde seg gjeldende med særlig styrke, og at «vurderingen vil være planrelatert og ofte politisk [...]».⁷³ I domsslutningen presiserer Høyesterett at «også dette frie skjønn er gjenstand for en viss domstolkontroll [...] Hva som er relevante og saklige grunner etter hjemmelsloven, beror på en lovtolkning og kan etterprøves av domstolene. Det samme gjelder om avgjørelsen bygger på forskjellsbehandling, er vilkårlig eller er sterkt urimelig».⁷⁴

Trallfa-dommens slutning har overføringsverdi til gjeldende problemstilling av flere grunner. Saken gjaldt dispensasjon etter plan- og bygningsloven – et regelverk som har flere likhetstrekk med forurensningsloven. Begge er brede fullmaktslover, hvor forvaltningen har adgang til å dispensere og sette nærmere vilkår ved en rekke anledninger. Avveiningene etter de to lovverkene er utpreget faglige og politiske. Dommen tas til inntekt for at domstolen vil være tilbakeholden med å overprøve «kan»-skjønnet knyttet til spørsmålet om å behefte en forurensningstillatelse med vilkår eller ikke. Dette trekker i retning av at vurderingen av om det skal stilles vilkår om effektiv energiutnyttelse etter § 16 eller ikke, er en vurdering som må anses underlagt forvaltningsskjønn.

Til forskjell fra Trallfa-dommen eksisterer det ikke en like klar sammenheng mellom «kan-skjønnet» og formålet «effektiv energiutnyttelse». «Effektiv energiutnyttelse» er ikke et like skjønnsmessig vilkår som «særlige grunner». Hva som ligger innenfor ordlyden «effektiv energiutnyttelse» er grenser som også beror på lovtolkning. Ingen kontroll av hvilke vilkår forvaltningen velger å treffe i kraft av denne hjemmelen medfører risiko for maktutglidning. Selv om forurensningstillatelser ikke er et rettsgode for den private, vil det kunne styrke den privates rettssikkerhet og tilliten til domstolen dersom det foretas overprøving av utøvende makts beslutninger her. Adgangen til å overprøve slike faglige vurderinger åpner også annen rettspraksis for.⁷⁵ Rettssikkerhetsbetraktningene taler for at domstolen ikke bør være

⁷³ Rt. 2007 s. 257 (Trallfa) avsnitt 42.

⁷⁴ Ibid. avsnitt 36.

⁷⁵ HR-1993-68-A (Lunner pukkverk).

tilbakeholden med å foreta en vurdering av spørsmålet om et vilkår er lovlig stilt i kraft av adgangen til å stille vilkår om «effektiv energiutnyttelse» i forurensningsloven § 16. Hva som ligger innenfor formålet «effektiv energiutnyttelse» må anses underlagt rettsanvendelsesskjønn. Også spørsmål om vilkår er vilkårlige eller innebærer forskjellsbehandling, er vurderinger som domstolen bør foreta, jf. Trallfa-dommen.⁷⁶

Et annet spørsmål i forlengelse av denne vurderingen, er om domstolen vil prøve forholdsmessigheten ved vilkår om effektiv energiutnyttelse. Trallfa-dommen åpner for en prøving av om vilkår er «sterkt urimelig[e]».⁷⁷ Høyesterett har på den andre siden ikke gitt klare svar på hvor intensiv forholdsmessighetskontroll som bør utøves overfor forvaltningsvedtak. Høyesterett har ikke sluttet seg til ideen om en alminnelig materiell skranke mot uforholdsmessig tyngende vedtak, men har på samme tid lagt til grunn at domstolene har kompetanse til å oppheve vedtak som er kvalifisert urimelige, jf. bl. a. Rt. 2008 s. 560 og Rt. 2011 s. 304.⁷⁸ Med vekt på eksisterende praksis, legges det til grunn at domstolen i noen tilfeller vil prøve forholdsmessighet av vilkår, men det er ikke klart hvor terskelen for slik prøving ligger.

Da bestemmelsen i forurensningsloven § 16 har sin bakgrunn i et EU-direktiv, oppstår det spørsmål om det EU-rettslige forholdsmessighetsprinsippet kan komme til anvendelse. Det er lagt til grunn i praksis fra EFTA-domstolen at det EU-rettslige forholdsmessighetsprinsippet også må gjelde for land omfattet av EØS-avtalen.⁷⁹ Forholdsmessighetsprinsippet gjør seg blant annet aktuelt i situasjoner der medlemslandene gjennomfører et direktiv på en slik måte at det kan medføre uforholdsmessige vedtak.⁸⁰ Fordi forurensningsloven § 16 er resultatet av en slik implementering, må vilkårene som stilles i kraft av denne hjemmelen i utgangspunktet tilfredsstillende det EU-rettslige forholdsmessighetsprinsippet. Dette kravet innebærer at inngrepet må være tilstrekkelig egnet og nødvendig for å oppfylle det konkrete formålet.⁸¹

Intensiteten i forholdsmessighetsprøvingen vil imidlertid avhenge av flere forhold. Dersom

⁷⁶ Rt. 2007 s. 257 (Trallfa) avsnitt 36.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Rasmussen (2013) s. 539.

⁷⁹ Dette er lagt til grunn i praksis fra EFTA-domstolen, bl. a. sak E-1/94 *Restamark*, E-1/95 *Ulf Samuelsson* og E-4/97 *Den norske bankforening*. Utdraget av EFTA-domstolens praksis er hentet fra Marco (1999), s. 529.

⁸⁰ Marco (1999) s. 521.

⁸¹ *National Dried Fruit [C5] 77/86*, *Kommisjonen mot Frankrike [GC] 188/84*, *Kommisjonen mot Danmark [GC] 302/86*.

forvaltningens subsumsjon er underlagt vage og skjønnspregede ord og uttrykk, viser EU-domstolen på samme måte som norske domstoler en tilbakeholdenhet med å prøve forvaltningens subsumsjon. I tillegg vil EU-domstolen i utgangspunktet være tilbakeholden med å overprøve det konkrete beskyttelsesnivået medlemslandet har valgt å legge seg på ved implementering av direktivet.⁸² I slike situasjoner vil domstolen kun drive forholdsmessighetskontroll der vedtak går på tvers av andre EU-rettslig vernede interesser.

Flere forhold ved hjemmelen i § 16 trekker i retning av at det EU-rettslige forholdsmessighetsprinsippet ikke vil utgjøre en streng forholdsmessighetskranke. Dersom norske forurensningsmyndigheter legger seg på et strengt beskyttelsesnivå i kraft av IPPC-direktivet, er det en vurdering EFTA-domstolen vil vise tilbakeholdenhet med å prøve. Det kan tenkes i situasjoner der vilkår om effektiv energiutnyttelse går utover adgangen til å konkurrere på det europeiske energimarkedet. Her vil trolig intensiteten med forholdsmessighetsprøvingen øke. Med bakgrunn i disse betraktningene legges det til grunn at det EU-rettslige kravet til forholdsmessighet ikke kan anses strengere enn det norske forholdsmessighetskravet – med unntak av de konkrete situasjoner hvor dette går på tvers av interesser vernet av EU-retten. Dette sier imidlertid ikke nok om domstolens forholdsmessighetsprøving.

Østenstad konkluderer i sin behandling av temaet med at rettstilstanden åpner for en fleksibel standard for forholdsmessighetsprøving.⁸³ Standarden beror på om det aktuelle saksområdet er lovregulert eller ikke, hvilke forutsetninger om skjønnsfrihet for forvaltningen som eventuelt blir signalisert av hjemmelsloven, hvor sentralt vilkåret står i forhold til loven og graden av press overfor den private part. Hvordan og hvor hardt vilkåret rammer, vil i ifølge Østenstad stå sentralt i vurderingen av hvor terskelen for intensitet i prøving skal legges.

Vilkårsadgangen i forurensningsloven er lovregulert, noe som taler for mindre behov for kontroll med forvaltningsskjønnet enn etter ren ulovfestet vilkårsstillelse. Forurensningsloven er videre en utpreget fullmaktslov. Ved andre skjønnsmessige vurderinger, eksempelvis ved spørsmålet om forurensningsmyndigheten skal rette pålegg mot noen som driver ulovlig forurensning etter forurensningsloven § 7 (4) jf. (2), er det presisert i forarbeidene at «dette

⁸² Marco (1999) s. 527.

⁸³ Østenstad og Søvig (red.) (2015), s. 144.

skjønnnet kan i utgangspunktet ikke overprøves av domstolene.»⁸⁴ Fordi vilkårsadgangen i § 16 er et sentralt verktøy for forvaltningen i arbeidet med å kontrollere forurensning, synes det ikke å foreligge holdepunkt for at lovgiver har ment at domstolen skal ha adgang til å drive en skjerpet prøving av vilkårs forholdsmessighet. I tillegg kan det påpekes at en forurensningstillatelse i utgangspunktet er et gode, og at de sentrale rettssikkerhetsverdier ikke gjør seg gjeldende i like stor grad. Regelverket tilsier at den private part står i et slags avhengighetsforhold til forvaltningen, men sammenlignet med andre forvaltningsområder er det vanskelig å anse dispensasjon fra forurensningsforbudet som en sakstype som berører den private parts integritet og frihet.

På bakgrunn av Høyesteretts praksis med overprøving i ulike saker og behovet for beskyttelse av den private part, legges det til grunn at domstoler bør overprøve om vilkår om effektiv energiutnyttelse er forholdsmessige. Det foreligger imidlertid ikke forhold som tilsier at domstolen likevel bør foreta intensiv forholdsmessighetsprøving av vilkårene. Konkrete forhold vil kunne påvirke dette utgangspunktet, eksempelvis dersom vilkår om effektiv energiutnyttelse går på tvers av EU-rettslig vernede interesser.

3.6 Oppsummering

Vilkår om effektiv energiutnyttelse er eksplisitte betingelser i en forurensningstillatelse, som er egnet til å fremme formålet om en mer effektiv utnyttelse av energi. Flere ulike tiltak vil kunne falle inn under ordlyden, og adgangen til å stille vilkår er ikke begrenset av tiltakets evne til å redusere forurensning. Dette er forutsatt at det eksisterer et potensial for bedring av energiutnyttelse hos den forurensningstillatelsen retter seg mot. Ellers gir formuleringen «kan» anvisning på at forurensningsmyndighetens valg om å stille vilkår, eller ikke stille vilkår i en tillatelse er overlatt til forvaltningens skjønn. Ordlyden «effektiv energiutnyttelse» anses imidlertid også å utgjøre en rettslig ramme, hvor domstolen vil prøve om vilkår er egnet til å oppfylle formålet etter loven, og om det er tilstrekkelig saklig og forholdsmessig, jf. Trallfa-dommen. I forlengelse av dette er det relevant å vurdere hvilke grenser kravet til saklighet og forholdsmessighet innebærer for adgangen til å stille vilkår.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 11 (1979 – 1980) s. 97.

4 Hva slags vilkår kan stilles?

4.1 Innledning

Etter en redegjørelse for hvem det kan stilles vilkår overfor og i hvilke situasjoner det kan stilles vilkår, er det relevant å vurdere hvilke vilkår som kan stilles i kraft av bestemmelsen. Relevante grenser for vilkårsstillelse er vilkårslærens krav til saklighet og forholdsmessighet.⁸⁵

Vilkårslæren er et ulovfestet grunnlag for vilkårsstillelse, som er akseptert i rettspraksis og teori.⁸⁶ Læren går ut på at der forvaltningen har skjønnsmessig frihet å avgjøre om en privat part skal innvilges konsesjon, må forvaltningen også ha adgang til å gi slik konsesjon på nærmere vilkår.⁸⁷ Dette aksepteres kun i saker som dreier seg om et begunstigende vedtak for borgeren, hvor forvaltningen er tildelt skjønnsfrihet fra lovgiver til å innvilge eller avslå etter eget skjønn. En forurensingstillatelse er et begunstigende vedtak for den enkelte borger, og forvaltningen er tildelt skjønnsfrihet fra lovgiver til å avslå, innvilge eller behefte denne med vilkår. De ulovfestede grensene for vilkårsstillelse gjør seg gjeldende som ramme også for lovfestede vilkårshjemler.

Vilkårslæren inneholder krav om at vilkår ikke må være usaklige eller uforholdsmessige. Grensene anvendes som regel for å fastlegge rammer for forvaltningens skjønnsutøvelse i konkrete tilfeller. Jeg har derfor valgt å anvende de to tidligere eksemplene på tiltak det kan være aktuelt å stille i kraft av bestemmelsen: vilkår om å sikre utnyttelse av spillenergi fra bedriften og vilkår om at virksomheten forbruker energi på tidspunkter hvor denne er mindre etterspurt. Spørsmålet er om vilkår for å fremme utnyttelse av spillvarme og smart bruk av strøm er tilstrekkelig saklige og forholdsmessige vilkår.

⁸⁵ Vilkårslærens krav til forholdsmessige og saklige vilkår anses som sikker rett, som fremgår av bla. Rt. 1961 s. 279 (Glacier Blue), Rt. 1979 s. 994 (Drosjeløyve) og Rt. 2008 s. 1110.

⁸⁶ Se bla. Rt. 1915 s. 161 (Norsk Hydro), Rt. 2003 s. 764 avsnitt 60 og Eckhoff og Smith (2014) s. 413.

⁸⁷ Eckhoff og Smith (2014) s. 413.

4.2 Kravet til saklighet

Utgangspunktet er at forvaltningen kan stille vilkår som er egnet til å fremme «effektiv utnyttelse av energi» jf. § 16. Effektiv utnyttelse av energi er lagt til grunn som et relevant formål for vilkårsstillelse etter forurensningsloven. Fordi begrepet er egnet til å romme en rekke ulike tiltak av svært ulik art, er spørsmålet nærmere om kravet til saklighet kan være en begrensning for vilkårsstillelse i det konkrete tilfellet. Kravet til at vilkår må være saklige innebærer to nærmere forutsetninger. For det første må det være en saklig sammenheng mellom vilkåret og vedtaket vilkåret er gitt i.⁸⁸ I tillegg kreves det at det aktuelle formålet som begrunner vilkåret er saklig ut fra hjemmelsloven.⁸⁹

4.2.1 Kravet til saklig sammenheng mellom vedtak og vilkår

I utkast til ny forvaltningslov fra 2019 vises det til at innholdet i kravet til saklig sammenheng er «grovt sett at vilkåret må ha en klar forbindelse til den avgjørelsen som vilkåret knytter seg til. Vilkåret kan f.eks. ta sikte på å bidra til å fremme det underliggende formålet med tildelingen, eller å redusere skadevirkningene av den».⁹⁰ I en forurensningstillatelse vil for eksempel et vilkår om installering av renseanlegg være i klar forbindelse med avgjørelsen om å tillate forurensning, fordi renseanlegget reduserer skadevirkningen av tillatelsen. Det må vurderes om pålegg om regulering av spillvarme og smart bruk av strøm er vilkår som står i saklig sammenheng med en forurensningstillatelse.

I forarbeidene knyttet til implementeringen av IPPC-direktivet i forurensningsloven, er vilkår om spillvarme nevnt som et eksempel på tiltak for å fremme vilkår om effektiv energiutnyttelse eller bruk av Best Tilgjengelige Teknikker (BAT).⁹¹ Dette tilsier at lovgiver anser vilkåret som klart saklig å stille i en forurensningstillatelse. Det er imidlertid ikke klart

⁸⁸ Rt. 2003 s. 764 avsnitt 62-71.

⁸⁹ Graver (2015) s. 267.

⁹⁰ NOU 2019:5 s. 545.

⁹¹ Ot.prp. nr. 59 (1998 – 1999) s. 4 «Krav om energigjenvinning anses i hovedsak aktuelt overfor bedrifter med store utnyttbare energimengder i form av spillvarme, som for eksempel varmekraftverk og andre store fyringsanlegg, og en del bedrifter i prosessindustrien». Prinsippet om anvendelse av Best Tilgjengelige Teknikker er fastsatt i forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) § 36-10 pkt. 1 og Vedlegg II.

hvorvidt lovgiver anser vilkår om smart bruk av strøm som et vilkår i saklig sammenheng med forurensningstillatelsen.

I Rt. 1964 s. 256 (Bensinstasjon-dommen) fikk drivere av en bensinstasjon lagringstillatelse for bensin etter ildsfarlighetsloven § 17 (2), med forbehold om at «tankanlegget fjernes eller flyttes på eierens bekostning om dette av hensyn til veivesenets interesser blir forlangt, jfr. veiloven § 39 og § 41».⁹² Ved senere veiutvidelse søkte bensinstasjonen om erstatning for tap av næringsinntekter, men fikk ikke medhold i Høyesterett. Høyesterett konkluderte med at vilkåret for tillatelsen var lovlig og saklig begrunnet. Det ble vist til tidligere rettspraksis for at «myndighetene ved avgjørelsen av om lagringstillatelse – dispensasjon – skal meddeles, foruten til ildsfarlighet også skal ta hensyn til reguleringen og likeledes ta i betraktning andre almene hensyn som står i forbindelse med anlegg og drift av bensinstasjoner m.v., f. eks. trafikkhensyn.»⁹³ I lys av domsslutningen vil forurensningsmyndigheten kunne ta i betraktning andre allmenne hensyn som står i forbindelse med forurensningskontroll.

I HR-2002-1238 (Løvenskiold-dommen) åpnes det også for at mer allmenne hensyn kan vektlegges ved vilkårsstillelse i en dispensasjon. Saken gjaldt vilkår om opparbeidelse av gang- og sykkelvei i dispensasjonen til å bygge et kjøpesenter.⁹⁴ Domstolen konkluderte ikke eksplisitt i saklighetsvurderingen, men uttaler «det er ikke slik at vilkåret om gang- og sykkelvei i 1996 manglet all forbindelse med den konkrete dispensasjonssøknaden [...] og [dispensasjonen] hadde utvilsomt en viss virkning for en eventuell realisering av den opprinnelige gangveien».⁹⁵ Høyesterett synes å akseptere saklig sammenheng mellom dispensasjon og vilkår der dispensasjonen har en viss innvirkning på allmenne interesser, som igjen kan bøtes på ved vilkår.

I Rt. 2008 s. 1110 (Hafslund-dommen) ble selskapet Hafslund pålagt «(...) som eier av ledninger, for egen regning å flytte ledningene til den andre siden av veien, og legge ledningene i plastrør i bakken».⁹⁶ Asker kommune hadde stilt vilkåret i kraft av veglova § 32, som inneholder krav til tillatelse for bruk av diverse ledninger i nærheten av vei.⁹⁷ Det

⁹² Rt. 1964 s. 256 s. 257, Lov 3. mai 1871 nr. 4 om ildsfarlige varer (ildsfarlighetsloven) og Lov 21. juni 1912 nr. 1 om veivæsenet (veiloven).

⁹³ Rt. 1964 s. 256 s. 258, med henvisning til Rt. 1936 s. 801 og Rt. 1934 s. 625.

⁹⁴ HR-2002-1238.

⁹⁵ Ibid. avsnitt 70.

⁹⁶ Rt. 2008 s. 1110 avsnitt 2.

⁹⁷ Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova).

sentrale spørsmålet var om vilkåret om nedgraving hadde saklig sammenheng med tillatelsen. Høyesterett vurderte vilkåret egnet til å ivareta miljøhensyn, estetikk, og ønsket om å samordne ulike typer infrastruktur. Høyesterett viste til veglovas formål å «[...] ta omsyn til grannane, eit godt miljø og andre samfunnsinteresser elles».⁹⁸ Selv om formålsbestemmelsen var bredt formulert, måtte dette tas til inntekt for at vilkåret om nedgraving av kablene i rør var av en slik samfunnsmessig betydning at vilkåret hadde «den nødvendige saklige sammenheng med tillatelsen».⁹⁹

Rettspraksis åpner i stor grad for at allmenne interesser som ligger tett opp mot det forvaltningen kan regulere i kraft av dispensasjonen, står i saklig sammenheng med dispensasjoner. Vilkår om smart bruk av strøm er egnet til å fremme allmenne interesser, mindre press på utbygging av infrastruktur er gunstig både fra et miljømessig og økonomisk perspektiv. Videre vil en forurensningstillatelse til kraftkrevende industri kunne innebære at det tillates drift som vil belaste lokale energinett. Dette taler for at dispensasjonen har en viss virkning på lokale strømnnett, som vilkåret om smart strøm er ment å ta høyde for. Graden av påvirkning taler for at det eksisterer en saklig sammenheng mellom vilkåret og dispensasjonen, jf. Løvenskiold-dommen.¹⁰⁰

Fordi effektiv energiutnyttelse er et legitimt formål å stille vilkår etter, vil ordlyden «effektiv energiutnyttelse» i § 16 i seg selv tale for en utvidelse av hva som er saklige vilkår i den aktuelle tillatelsen. Det legges avgjørende vekt på det vide formålet i vilkårsbestemmelsens ordlyd, og at Høyesterett har gått langt i å godta nærliggende allmenne interesser som begrunnelse for vilkår i dispensasjoner. Sett i lys av eksisterende rettspraksis anses både vilkåret om spillvarme og vilkåret om smart bruk av strøm å være i saklig sammenheng med forurensningstillatelsen.

4.2.2 Krav om at vilkår må være i saklig sammenheng med hjemmelsloven

Spørsmålet er om forurensningslovens formål begrenser forvaltningens adgang til å stille vilkår for å fremme «effektiv energiutnyttelse», jf. § 16. Saklighetskravet er en generell regel, nærmere formulert i forurensningslovens forarbeid; «lovens formålsbestemmelse vil tjene som rettesnor – og dermed som en viss begrensning – ved bruken av de

⁹⁸ Rt. 2008 s. 1110 avsnitt 30.

⁹⁹ Ibid. avsnitt 31.

¹⁰⁰ HR-2002-1238 avsnitt 70.

fullmaktsbestemmelser som foreslås i loven».¹⁰¹ Kravet til at forvaltningen fremmer saklige formål i sin vilkårsstillelse skal sikre påregnelige vilkår for den private part og motvirke at forvaltningen fremmer andre hensyn enn de lovgiver har delegert myndighet til.

Rt. 1933 s. 548 (Rådhusospits-dommen) var en av de første avgjørelsene fra Høyesterett som slo fast at domstolene har kompetanse til å kjenne et vedtak ugyldig, dersom vedtaket var motivert av utenforliggende hensyn. Hva som utgjorde utenforliggende hensyn måtte avgjøres på «paa grundlag av de av loven tydelig forutsatte samfundsmessige hensyn».¹⁰² Hvilke konkrete vilkår som kan stilles for å fremme «effektiv utnyttelse av energi» etter § 16 (1), må vurderes i lys av forurensningslovens formål.

Forurensningslovens formål er å «verne det ytre miljø mot forurensning», jf. forurensningsloven § 1 (1). Hensikten er å sikre en forsvarlig miljøkvalitet slik at forurensning og avfall ikke medfører helseskader, reduserer trivselen eller truer naturgrunnet, jf. § 1 (2). Ordlyden tar sikte på vern mot konkrete og observerbare farer mot miljøet, og loven skal praktiseres slik at disse farene ikke påvirker mennesker eller naturen i en slik grad at det er skadelig. Det presiseres i forarbeidene at «miljø» ikke er ment å kun favne naturmiljøet, men også tettstedmiljø.¹⁰³ Formålsbestemmelsen er formulert forholdsvis vidt, slik at en rekke tiltak kan begrunnes i behovet for beskyttelse. Det må likevel legges til grunn at det eksisterer en grense for hva slags vilkår som kan treffes, og at ikke ethvert tiltak med en miljømessig fordel kan aksepteres. Spørsmålet er hvor denne grensen går.

Forurensningslovens formålsbestemmelse vil fungere som en begrensning i forurensningsmyndighetens adgang til å stille vilkår om «effektiv energiutnyttelse» dersom vilkår om effektiv energiutnyttelse ikke er egnet til å «verne det ytre miljø» mot «forurensning». Regulering av spillvarme og smart bruk av strøm er ikke ensbetydende med reduksjon i forurensning i det ytre miljø som vil «motvirke helseskader», «redusere trivselen» eller «true naturgrunnet». Begge de nevnte eksemplene betraktes som vilkår som klart har miljømessige fordeler knyttet til seg, men som ikke faller naturlig innenfor ordlyden i forurensningsloven § 1. Det må vurderes om det må legges til grunn en videre forståelse av

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 11 (1979 – 1980) s. 88.

¹⁰² Rt. 1933 s. 548, s. 552.

¹⁰³ Ot.prp. nr. 11 (1979 – 1980) s. 88.

lovens formål, slik at tiltakene likevel anses å være i saklig sammenheng med formålet om å «begrense forurensning til det ytre miljø», jf. § 1.

Et tungtveiende moment som tilsier at lovens formål må forstås i vid betydning, er lovgivers valg av implementering av hensynet til effektiv energiutnyttelse i forurensningsloven. Hensynet er lagt til grunn som et selvstendig prinsipp uavhengig av forurensningsbegrepet. Departementenes argumentasjon ved spørsmålet om formålsbestemmelsen skulle utvides ved inntakelsen av prinsippet, trakk klart i retning av at denne utvidelsen ikke fant sted fordi man ikke anså formålsparagrafen som et hinder for å stille slik vilkår. Dette tilsier at lovgiver ikke har hatt til hensikt at formålsbestemmelsen skal utgjøre en begrensning på adgangen til å stille vilkår om effektiv energiutnyttelse.

Videre uttales det i forarbeidene at selv om loven ikke er ment å være en generell ressurslov, «vil ressurs hensyn ikke uten videre være utenforliggende ved håndhevingen av forurensningsloven».¹⁰⁴ Dette trekker av at forurensningsmyndigheten har adgang til å også vektlegge andre ressurs hensyn enn de som er eksplisitt fastsatt i formålsbestemmelsen i § 1. Dette er igjen et tungtveiende argument i retning av at formålsbestemmelsen ikke er ment å utgjøre en begrensning på hvilke vilkår forurensningsmyndigheten kan stille om effektiv energiutnyttelse.

Til slutt legges det avgjørende vekt på at Høyesterett trolig ville akseptert hensynet til effektiv energiutnyttelse som et relevant sidehensyn eller metahensyn. Høyesterett har i sin praksis i stor grad akseptert bruk av legale sidehensyn og metahensyn, jf. dissens i Rt. 1965 s. 712 (Georges-dommen), Rt. 1993-528 (Lunner pukkverkdommen) og Rt. 1996 s. 78 (Bjørlo hotell-dommen).

Vilkår om spillvarme og smart bruk av strøm må i lys av forarbeidsuttalelser, lovavdelingens uttalelser og implementeringen av hensynet til effektiv energiutnyttelse i forurensningsloven anses som vilkår som står i tilstrekkelig saklig sammenheng med forurensningslovens formål om å «begrense forurensning til det ytre miljøet», jf. § 1.

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 11 (1979 – 1980) s. 9.

Drøftelsen er egnet til å illustrere problemstillinger som kan oppstå ved at lovgiver inntar et nytt hensyn i en hjemmelslov, uten å utvide denne lovens formålsbestemmelse.

Lovavdelingen legger i sine uttalelser til grunn at forurensningsloven må anses som en generell ressurslov og at formålsbestemmelsen ikke behøvde en utvidelse for å gi forurensningsmyndigheten tilstrekkelig adgang til å fremme vilkår om dette. I motsetning til lovavdelingen finner jeg det ikke like klart i rettskildene at forurensningsloven kan anvendes som en generell ressurslov, eller at alle tiltak som er egnet til å fremme «effektiv energiutnyttelse» vil kunne stilles i kraft av den gjeldende forurensningsparagrafen. Med særlig vekt på forarbeidenes uttalelse om at forurensningsloven ikke skal forstås som en generell ressurslov, vil jeg argumentere for at forurensningslovens saklige virkeområde ble utvidet etter implementeringen av adgangen til å utstede vilkår om «effektiv energiutnyttelse». Det er ikke klart hvorvidt forurensningsmyndigheten før implementeringen av IPPC-direktivet kunne pålegge bedrifter å utnytte sin spillvarme eller smart bruk av strøm i kraft av forurensningsloven § 16 (1). Sett i lys av at formålet bak saklighetskravet er å sikre påregnelige vilkår overfor den private part og å unngå utglidning av forvaltningens myndighet, vil en slik «skjult» utvidelse av loven være problematisk.

Manglende utvidelse av formålsparagrafen har imidlertid vist seg å ikke være avgjørende i vurderingen av saklighet. Dette skyldes at Høyesterett i sin praksis har tilstått forvaltningen adgang til å vektlegge andre hensyn enn de som er gjort gjeldende i lovens formålsparagraf. Bruken av legale sidehensyn og metahensyn vil også kunne kritiseres ut fra en betraktning om forutberegnelighet. Bernt er blant teoretikerne som kritiserer Høyesteretts bruk av nøytrale sidehensyn.¹⁰⁵ Det vises til at domstolen har gått langt i å akseptere hensyn som ikke faller sammen med, eller motvirker lovens formål. En slik praksis av saklighetskravet fører til en rettstilstand som forutsetter inngående domstolskontroll med forvaltningens vektning av hensyn. I vårt tilfelle er kritikken relevant, tatt i betraktning at manglende synliggjøring av effektiv energiutnyttelse som formål gir private parter dårligere vern av forutberegnelighet og beskyttelse mot maktutøvelse fra forvaltningen.

4.3 Kravet til forholdsmessighet

Kravet til at vilkår må være forholdsmessige, går på samme måte som saklighetskravet ut på å

¹⁰⁵ Bernt (1978) s. 265.

begrense forvaltningens maktbruk overfor den private part. I utkast til ny forvaltningslov sammenfattes kravet om at vilkåret ikke må være uforholdsmessig tyngende som «en avveining mellom de fordeler som oppnås ved å sette vilkåret på den ene side, og de ulemper det påfører parten på den annen».¹⁰⁶ En slik forholdsmessighetsvurdering er eksplisitt formulert i forurensningsloven § 11 (5).

Det følger av forurensningsloven § 11 (5) «[n]år forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkårene etter § 16, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre».

Det fremgår av ordlyden at retningslinjene også er relevante ved fastsettelse av vilkår. Ordlyden «skal» i § 11 (5) viser til en plikt for forvaltningen til å vektlegge forurensningsmessige ulemper og fordeler. I forarbeidene vises det til at «forurensningsmyndigheten kan ikke unnlate å yurdere [sic] de forurensningsmessige hensyn mot andre hensyn».¹⁰⁷ Med «forurensningsmessige ulemper» siktes det til negative konsekvenser som følge av den konkrete forurensningen som vurderes tillatt. Andre «fordeler og ulemper» som vilkåret kan medføre åpner for å vurdere konsekvenser av ikke miljømessig art. Her vil typisk samfunnsøkonomiske, privatøkonomiske, estetiske og trivselsreducerende hensyn gjøre seg gjeldende. Vurderingen beror på hvordan disse påvirker den forurensningstillatelsen retter seg mot, de nærliggende områder og andre parter som risikerer påvirkning som følge av forurensningstillatelsen.

Utover det faktum at forurensningsmyndigheten har plikt til å vekte forurensningsmessige hensyn opp mot andre private og samfunnsmessige interesser, er det ingen retningslinjer for hvordan vektingen skal foretas. Graver presiserer at der vurderingen ikke kun gjelder en avveining av økonomiske verdier på hver side, vil man måtte «veie styrken av de samfunnsinteresser som er nedfelt i lovgivningen opp mot hensynet til individinteresser».¹⁰⁸

Det er hensynet til miljø- og klima som er den sentrale begrunnelsen for vilkår om «effektiv energiutnyttelse». Miljøhensyn kan gjerne omtales som samfunnsmessige interesser. Staten er

¹⁰⁶ NOU 2019:5, s. 545.

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 11 (1979 – 1980) s. 111.

¹⁰⁸ Graver (2015), s. 129.

forpliktet til å fremme disse hensynene i kraft av grunnloven § 112 og internasjonale miljøkonvensjoner. Fremhevelse av hensynene er for å sikre allmennheten et sunt og bærekraftig miljø, også for generasjoner fremover. Fordi hensynet er av en slik overgripende og abstrakt art, er det vanskelig å kvantifisere.

De mulige ulempene for den private part ved vilkårsstillelse vil typisk være økonomiske utgifter. Omlegging av drift, utskifte av utstyr og ressurser til energiplanlegging er tiltak som vil medføre utgiftsposter i større eller mindre grad, til tross for at flere av tiltakene vil kunne være kostnadsbesparende på lang sikt. Sett i lys av at norske bedrifter har vært forsiktige med å foreta slike investeringer, taler dette for at omlegging vil kreve ressurser som ikke alle virksomheter anser det mulig å avse, eller som ikke vil være lønnsomme. Vilkår om regulering av spillvarme som koster bedriften dyrt, vil eksempelvis kunne føre til risiko for økonomiske problemer dersom virksomheter på samme tid er avhengig av tillatelsen. Problemet oppstår i avveilingen av disse hensynene opp mot hverandre.

4.3.1 Gjelder det en nedre grense for hva slags vilkår som kan stilles?

Som tidligere illustrert eksisterer det ingen plikt for forvaltningen som følge av IPPC-direktivet til å stille vilkår om effektiv energiutnyttelse. Sett i lys av at forurensningsmyndigheten har en skjønnsmessig adgang til å fastsette, eller la være å fastsette vilkår, må utgangspunktet være at det ikke gjelder en nedre grense for vilkår om effektiv utnyttelse av energi.

De nedre grensene for hva slags vilkår som må stilles i forurensningstillatelser varierer imidlertid med de politiske målsettingene på miljøfeltet. I dag eksisterer det eksempelvis trolig en grense for hvor stor forurensning som kan aksepteres av forurensningsmyndigheten. Synspunktet underbygges i forurensningslovens forarbeider og den generelle miljørettsbestemmelsen i Grunnloven §112. Det kan ikke sies å foreligge en lignende grense for at forurensningsmyndigheten skal fremme hensynet til effektiv energiutnyttelse. Dersom Norge påtar seg konkrete mål om økt energiutnyttelse i industrien i fremtiden, vil dette for eksempel kunne resultere i en rettstilstand hvor det oppstår en «nedre grense» for hva det kan forventes at forurensningsmyndigheten stiller vilkår om. Slike målsettinger er Norge i dag ikke bundet til.

4.3.2 En øvre grense for hva slags vilkår som kan stilles?

Ved spørsmålet om hvor strenge vilkår forurensningsmyndigheten kan stille i en forurensningstillatelse, kommer også de politisk styrte standardene til syne. Bugge viser i sin behandling av forholdsmessighetsvurderingen ved vilkårsstillelse etter forurensningsloven § 16 at stort sett alle vilkår som retter seg direkte mot forurensningskilden og som er egnet til å oppfylle politiske målsettinger, godtas. Dette gjelder også vilkår «som gjør en virksomhet ulønnsom eller praktisk umulig [...] hvis de er nødvendige for å oppnå målene som er satt i miljøpolitikken».¹⁰⁹ Bugges resonnement tilsier at det ikke eksisterer en øvre grense for hvilke vilkår forurensningsmyndigheten kan stille direkte rettet mot forurensningen, så lenge disse er forankret i gjeldende miljøpolitikk.

Bugges resonnement knytter seg imidlertid kun til vilkår som retter seg direkte mot kontroll av den konkrete forurensningen det er søkt om tillatelse til. For vilkår om effektiv energiutnyttelse er situasjonen annerledes. Her foreligger det ikke eksplisitte og konkrete politiske mål som private er klar over at de må forholde seg til. Det eksisterer ikke et generelt forbud mot å bruke energi, og det offentlige har ikke tilegnet seg samme adgang til å regulere privates energibruk som det har ved kontroll av forurensning. Det kan argumenteres for at det er paradoksalt at man har en streng regulering for ødeleggelse av miljøet ved overdreven forurensning, men ikke for overdreven eller ineffektiv bruk av energi. Det er trolig det lovgiver har forsøkt å bøte på, ved å innta hensynet til effektiv energiutnyttelse som et selvstendig prinsipp i forurensningsloven. Likevel må det vektes tungt at hensynet til energieffektivitet ikke er hjemlet i konkrete politiske målsettinger, som derfor ikke gir samme frihet til forurensningsmyndigheten til å fremme dette. Konklusjonen om at det ikke eksisterer en øvre grense for hva slags vilkår forurensningsmyndigheten kan stille om forurensningen, anses derfor ikke overførbar til spørsmålet om hvilke vilkår som kan stilles om effektiv energiutnyttelse.

For vilkår som ikke retter seg direkte mot forurensning omformulerer Bugge spørsmålet om forholdsmessighet til en vurdering av om vilkåret er «uforholdsmessig tyngende i forhold til det som ønskes oppnådd».¹¹⁰ Eksempler som nevnes er der vilkåret er strengere enn «miljømålet som er satt på vedkommende felt» eller «kostnadene vil være uforholdsmessig fordi det ikke varetar hensynet om forutsigbarhet for forurenseren eller andre viktige

¹⁰⁹ Bugge (2019) s. 331.

¹¹⁰ Bugge (2019) s. 331.

rettsprinsipper og verdier».¹¹¹

Ved vilkår om regulering av spillvarme eller smart bruk av strøm, vil trolig en øvre grense tre frem der kostnadene vil ramme forurensere på en særlig uforutsigbar måte. IPPC-direktivet er blitt brukt som rammeverk av norsk forvaltningsmyndighet i lang tid. Nye, store utgifter som forurensere ikke har kunnet regne med som følge av tidligere praktisering av direktivet, vil kunne være utgifter som kan anses som uforholdsmessige. Dette med mindre staten i sin miljøpolitikk fremmer at slike krav vil skjerpes. Dersom slike eksplisitte miljømål stilles, vil det etter Bugges argumentasjon være vanskelig å oppstille en øvre grense for hva det offentlige kan stille krav om i en forurensningstillatelse. Dette vil naturlig nok også stille strenge krav til forurensningsmyndighetens begrunnelse.

Oppsummert medfører det norske forurensningsforbudet at norske forurensningsmyndigheter har en vid adgang til å stille tyngende vilkår i forurensningstillatelsen. Dersom vilkårene fremmer gjeldende miljøpolitikk på området, gjelder dette også vilkår som umuliggjør driften økonomisk eller teknisk sett. Den øvre grensen synes derfor å inneholde et vern mot rent unødvendige, vilkårlige eller på andre måter svært klanderverdige vilkår. I lys av dette er ikke vilkår om regulering av spillvarme eller smart bruk av strøm avskåret som følge av kravet til forholdsmessighet.

5 Oppsummering av rettstilstanden og evaluering

5.1 Oppgavens funn og konklusjon

Oppgavens problemstilling er hvilken adgang forvaltningen har til å stille vilkår om «effektiv utnyttelse av energi» ved behandling av forurensningstillatelser med hjemmel i forurensningsloven § 16 (1). For å svare på dette har jeg drøftet a) hvem det kan stilles vilkår

¹¹¹ Ibid.

overfor, b) i hvilke situasjoner det kan stilles vilkår og c) hvilke vilkår som kan stilles i kraft av bestemmelsen.

Undersøkelse av spørsmål a) har gitt flere funn. Norsk industri er i stor grad omfattet av forurensningsforbudet i § 16, som gjør det aktuelt for forurensningsmyndigheten å stille krav om energiutnyttelse overfor disse. Krav om energiutnyttelse gjelder også virksomheter som er underlagt klimakvotelovens system. Utgangspunktet etter ordlyden i § 16 er at det kan stilles vilkår om effektiv energiutnyttelse overfor alle bedrifter som trenger forurensningstillatelse etter forurensningsloven – forutsatt at det eksisterer et potensial for energieffektivisering hos bedriften. Forurensningsloven gir en adgang til å regulere energibruk, men det er spørsmålet om en virksomhet forurenser som avgjør om disse reglene kommer til anvendelse.

Ved undersøkelse av spørsmål b), har jeg avdekket at en rekke ulike tiltak vil kunne falle inn under ordlyden «effektiv energiutnyttelse». Videre er hensynet til effektiv energiutnyttelse inntatt som et selvstendig prinsipp i forurensningsloven, og kan fremmes uavhengig av tiltakenes evne til å begrense forurensning.

Ved undersøkelse av spørsmål c) har jeg avdekket at kravet til saklig sammenheng mellom forurensningstillatelse som dispensasjon, og vilkår om effektiv energiutnyttelse, i utgangspunktet ikke innebærer en begrensning i adgangen til å stille vilkår. Det vil også være en saklig sammenheng mellom vilkår om effektiv energiutnyttelse og forurensningslovens generelle formål. Dette er på tross av at hensynet til effektiv energiutnyttelse ikke er inntatt i forurensningslovens formålsbestemmelse. Lovens forarbeider og tilhørende uttalelser trekker klart i retning av at lovgiver ikke har ment at formålsbestemmelsen skal utgjøre en streng begrensning, og høyesterettspraksis har åpnet for å ivareta andre hensyn enn de som følger eksplisitt av lovens formålsbestemmelse. Grensene går følgelig ikke ved vilkår som ikke er egnet til å «reducere forurensning». Rettskildebildet trekker mer i retning av at grensene for saklighet går ved vilkår som ikke er egnet til å oppfylle formålet om «effektiv energiutnyttelse». Mer presist enn dette er det imidlertid vanskelig å fastlegge saklighetskravet.

Ved vurderingen av forholdsmessighet, har jeg avdekket at det er vanskelig å vurdere en øvre eller nedre grense for hva slags vilkår det kan stilles for å fremme hensynet til

effektiv energiutnyttelse. Det EU-rettslige forholdsmessighetsprinsippet kommer til anvendelse i vurderingen, men er etter nærmere undersøkelse ikke ansett å innebære strengere overprøving enn etter det norske forholdsmessighetsprinsippet. Det sentrale synes å være hvorvidt vilkårene er egnet og nødvendig for å oppfylle formålet om effektiv energiutnyttelse, og at vilkårene ikke går på tvers av privates rettigheter. Ved forholdsmessighetsvurdering av vilkår om effektiv energiutnyttelse er det, med andre ord kun yttergrensene som trer frem. Hvorvidt et vilkår som er gitt for å fremme energieffektivitet er nødvendig i en større miljørettslig sammenheng, er en kompleks vurdering. Ifølge de kildene jeg har undersøkt, vil en avveining mellom økonomiske og miljømessige konsekvenser ofte måtte bero på hvilke politiske mål som til enhver tid er satt på det konkrete miljørettslige området. Fastsetting av mer klare og uttrykkelige miljørettslige standarder vil følgelig kunne sikre en mer konstruktiv domstoloverprøving.

Samlet er dette funn som trekker i retning av at forurensningsmyndigheten har en vid adgang til å fastsette vilkår om effektiv energiutnyttelse etter forurensningsloven § 16. Slutningen bygger på at svært mange virksomheter faller inn under forurensningslovens krav til forurensningstillatelse. Videre at ordlyden «effektiv energiutnyttelse» er egnet til å romme en rekke ulike tiltak. Det faktum at tiltakene kan fastsettes som vilkår i en forurensningstillatelse uavhengig av deres evne til å begrense den konkrete konsesjonspliktige forurensningen, tilsier at forurensningsmyndigheten har frihet til å velge mellom mange ulike tiltak som er egnet til å fremme effektiv energiutnyttelse. Valget om stille vilkår i kraft av § 16 også et valg domstolen vil være varsom med å overprøve, jf. ordlyden «kan». Sammenholdt med de vage grensene for forvaltningens skjønnsfrihet, tilsier dette at forurensningsmyndigheten har en vid adgang til å stille vilkår om effektiv utnyttelse av energi i forurensningstillatelser etter forurensningsloven § 16 (1).

Redegjørelsen har også avdekket en rekke utfordringer ved anvendelse av forurensningsloven § 16 (1). Jeg vil diskutere disse nærmere i en rettspolitisk kontekst.

5.2 Valget av implementeringsmåte – komplikasjoner for kraftkrevende industri i Norge

Utgangspunktet for regulering i form av individuell vilkårsstillelse, er at forurensning er et teknologisk problem, og at regulering vil fremme teknologi som vil føre til et renere miljø. Reguleringen av energiutnyttelse i forurensningsloven § 16 inneholder ikke klare utslippsstandarder eller energikrav. Utforming av individuelle vilkår krever høy kompetanse fra forvaltningens side. Alternativt vil forvaltningen kunne pålegge bedriften å tilegne seg nødvendig kompetanse for å foreta effektfulle tiltak.

Forurensningsmyndigheten må videre drive etterfølgende kontroll av etterlevelsen av vilkårene. Det kreves også særlig kompetanse og ressursbruk for å utforme vilkår som ikke går utover norsk industris tilgang på energi –som er fremhevet som et sentralt konkurransefortrinn. Valget om å fremme energiutnyttelse ved en hjemmel for å stille konkrete vilkår, er med andre ord ressurskrevende regulering.

I forlengelse av betraktningen av vilkårsstillelse som ressurskrevende regulering, er spørsmålet om det i dag eksisterer tilstrekkelig fokus på hva som er lønnsomme, effektive og praktiske reguleringer for å fremme miljøhensyn i norsk rett. Internasjonalt har det vokst frem en omfattende litteratur om reguleringsteknikker som kan sikre bedre måloppnåelse enn tradisjonell «kommando og kontroll»-regulering.¹¹² Det eksisterer imidlertid ikke mye juridisk forskning på effekten av ulike reguleringssystem for samfunnsmessige og politiske målsettinger blant norske teoretikere.¹¹³ Et slik faglig perspektiv kunne vært nyttig, eksempelvis ved implementeringen av hensynet til effektiv energiutnyttelse.

Her kan implementeringen av energieffektiviseringsdirektivet virke som et insentiv for å se nærmere på ulike former for regulering for å fremme hensynet til energiutnyttelse. I energieffektiviseringsdirektivet er det forutsatt at det skal tas høyde for nasjonal industris konkurranseevne ved fastsettelse av konkrete energieffektiviseringsmål. Direktivet inneholder rammer for hvordan disse målene skal beregnes, og et større handlingsrom for medlemslandene til å fremme hensynet til effektiv energiutnyttelse

¹¹² Nordtveit (2020) uten sidetall.

¹¹³ Marius Stub (2011) vist til i Nordtveit (2020).

ved bruk av andre reguleringsmetoder, enn ved vilkår i dispensasjon. Implementeringen av direktivet kan fungere som et insentiv for å prøve muligheten til å fremme hensynet til effektiv energiutnyttelse på andre måter, ved frivillige avtaler, statlig subsidiering eller kompetanseutveksling.

5.3 Valget av implementering – rettslige konsekvenser

Det er få holdepunkter for å konstatere at forurensningsloven tidligere kunne blitt brukt til å regulere energibruk uavhengig av forurensningsbegrepet. Lovgiver illustrerer selv behovet, ved å implementere adgangen til å stille vilkår for å fremme «effektiv energiutnyttelse» eksplisitt i forurensningsloven § 16 (1). Forarbeidsuttalelsene om at forurensningsloven ikke er en generell ressurslov trekker også i denne retningen. På bakgrunn av dette, anser jeg forurensningslovens anvendelsesområde som utvidet etter implementeringen av IPPC-direktivet. En synliggjøring av utvidelsen ville hjulpet i vurderingen av hvor langt hensynet kan gjøre seg gjeldende ved fastsettelse av vilkår. Manglende fokus på at reguleringen er kommet som en konsekvens av europeisk samarbeid om forurensningskontroll, gjør det vanskeligere å vurdere om utslippskutt andre plasser i Europa faktisk kan tas med i en avveining av tiltakenes fordeler og ulemper. Rettslige kilder som retter fokus på at Norge deltar som en aktør på det europeiske energimarkedet – og de konkrete forurensningsmessige fordelene dette innebærer – vil kunne gjøre vilkårsadgangen i forurensningsloven § 16 lettere å anvende for forurensningsmyndigheten.

Til slutt vil jeg bemerke et mer generelt poeng knyttet til anvendelse av tradisjonelle forvaltningsrettslige regler på miljørettens område. De forvaltningsrettslige kravene til forholdsmessighet og saklighet er ikke alltid praktisk overførbare til miljøforvaltningsrettens område. Årsaken kan skyldes at rettsområdene er like i hvem som utøver kontrollen, men svært ulike i hva de er ment å verne. Forvaltningsrettens kjerneområde er å verne individet mot inngrep fra staten, samtidig som den skal sikre at staten har adgang til å regulere og å tilby velferdsgoder. Miljøforvaltningsretten går ut på å sikre bærekraftig utnyttelse av Norges naturressurser. Hva som er proporsjonalt og saklig i miljøforvaltningsretten vil vanskelig kunne bero på inngrep i frihet og integritet,

men synes heller å måtte avgjøres på bakgrunn av politisk fastsatte standarder for miljøkontroll. For å sikre forutberegnelighet og etterprøvbarhet forutsetter dette synliggjøring av de til enhver tid gjeldende standarder for miljøreguleringer, og når disse skjerpes. Fordi domstolen trolig vil være tilbakeholden med å overprøve forvaltningens faglige vurderinger, vil eksplisitte miljøambisjoner kunne styrke virksomheters rettssikkerhet. Slike fastsatte ambisjoner og delmål kan være like rundt hjørnet – avhengig av hvordan vi implementerer energieffektiviseringsdirektivet i norsk rett.

Litteraturliste

Litteratur

Bøker

Bugge, Hans Chr., *Lærebok i Miljøforvaltningsrett*, 5. utg., Universitetsforlaget 2019.

Christophersen, Anne Bahr, *På vei mot en grønn rett? Miljørettens utvikling i lys av den økologiske erkjennelse*, 1. utg., Ad Notam Gyldendal 1997.

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 10. utg., Universitetsforlaget 2014.

Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg., Universitetsforlaget 2015.

Hopcroft, Francis J. (red), Daniel M. Martínez og Ben W. Ebenhack, *Valuing Energy for Global Needs: A systems approach, Environmental Engineering*, 1. utg, Momentum Press LCC 2016. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/bergenebooks/detail.action?docID=4389013>

Nordtveit, Ernst, *International Energy law in perspective: the relationship between national and international energy law*, upublisert kapittel til lærebok. Inn tatt med samtykke fra forfatter, Universitetet i Bergen, 20. april 2020.

Rojey, Alexandre, *Energy and Climate: How to Achieve a Successful Energy Transition*, 1 utg., John Wiley & Sons ltd 2019. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/bergen-ebooks/detail.action?docID=427970>

Søvig, Karl Harald, *Forholdsmessighetsvurderinger i forvaltningsretten*, 1. utg., Fagbokforlaget 2015.

Tidsskrifter

Bernt, Jan Fridtjof «Utenforliggende hensyn som ugyldighetsgrunn» *Tidsskrift for rettsvitenskap* 1978, s. 241-348.

Lilli, Marco, «Forholdsmessighetsprinsippet i EU-retten og dets betydning i norsk rett» *Lov og Rett* 1999, s. 515-536.

Rasmussen, Ø, «Lov eller lære - eller trenger vi en ny forvaltningslov?» I: Søvig, K. H., Schütz, S. E. & Rasmussen, Ø. (Red.), *Undring og erkjennelse: Festskrift til Jan Fridthjof Bernt 70 år*, 2013, s. 529-544. Bergen: Fagbokforlaget.

Reins, Leonie, «In Search of the Legal Basis of Environmental and Energy Regulation at the EU level: The Case of Unconventional Gas Extraction». *RECIEL Review of European, Comparative and International Environmental Law* 2014, s. 125-133.

Reusch, Marianne, «Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven» *Lov og rett* 2014, s. 14-32.

Syrstad, Helge, «EØS-avtalen og norsk forvaltningsrett – en oversikt» *Jussens Venner* 2003, s. 345-359.

Sæle, Hanne, “Consequences for residential customers when changing from energy based to capacity based tariff structure in the distribution grid” *IEEE Manchester PowerTech* 2017, s. 1-6.

Doktoravhandling

Stub, Marius, «Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet» Juridisk fakultet, Oslo 05.12.2011.

Domsregister

Nasjonale rettsavgjørelser

Høyesterett

- Rt. 1915 s.161 (Norsk Hydro)
- Rt. 1929 s. 975
- Rt. 1933 s. 548 (Rådhusospits-dommen)
- Rt. 1961 s. 297 (Glacier Blue)
- Rt. 1961 s. 1049 (Huttiheita-dommen).
- Rt. 1964 s. 256 A
- Rt. 1965 s. 712 A (Georges-dommen)
- Rt. 1979 s. 994 (Drosjesentral)
- HR-1993-68-A (Lunner pukkverkdommen)
- HR-1996-13-A (Bjørlo hotell-dommen)
- Rt. 1998 s. 2011
- HR-2002-1238 (Løvenskiold-dommen)
- Rt. 2003 s. 764
- Rt. 2007 s. 257 (Trallfa)
- Rt. 2008 s. 1110
- Rt. 2012 s. 1985 (Lengeværende Barn I)

Lagmannsretten

- LF-2003-6633
- LF-2006-155906
- RG-2008-472
- LE-2012-90057-2
- LE-2014-97354
- LH-2014-81013
- LA-2015-86526

Tingretten

- TOBYF-2016-43524
- TKISA-2007-29945

Internasjonale rettsavgjørelser

Avgjørelser fra EFTA-domstolen

E-1/94 *Restamark* (1994-95) EFTA Court Report s. 15, premiss 60

E-1/95 *Ulf Samuelsson* (1994-95) EFTA Court Report s. 145, premiss 31

E-4/97 *Den norske bankforening* (1998) EFTA Court Report s. 38, premiss 69-70

Avgjørelser fra EU-domstolen

Dom av 11. februar 1988 [C5] *National Dried Fruit 77/86*, ECLI:EU:C:1988:76

Dom av 28. januar 1986 *Kommisjonen mot Frankrike C-188/84*, ECLI:EU:C:1986:43

Dom av 20. september 1988 *Kommisjonen mot Danmark C- 302/86*, ECLI:EU:C:1988:421

Lovregister

Norske lover

Lov 13. mars 1983 nr. 6 om vern mot forurensnings og avfall (Forurensningsloven)

Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling, og bruk av energi m.m (Energiloven)

Lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (Klimakvoteloven)

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

Lov 3. mai 1871 nr. 4 om ildsfarlige varer (ildsfarlighetsloven)

Lov 21. juni 1912 nr. 1 om veivæsenet (veiloven)

Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova)

Lov 27. september 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. (EØS-loven)

Forskrift

Forskrift 16. april 2002 nr.362 om behandling av tillatelser etter forurensingsloven (Forskr. om behandl. av forurenningstillatelser)

Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensnig av forurenning (forurenningsforskriften).

Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift TEK17)

Forarbeid

Norges offentlige utredninger

NOU 2003: 24 Mer effektiv bygningslovgivning. Grunnprinsipper og veivalg. Utbygningavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning.

NOU 2012: 9 Energiutredningen – verdiskapning, forsyningsikkerhet og miljø.

NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)

Proposisjoner

Ot.prp. nr. 11 (1979 – 1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurennsningsloven)

Ot.prp. nr. 1 (1982 – 83) Om lov om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (Forurennsningsloven), og i 8. februar 1980 nr. 2 om pant

Ot.prp. nr. 59 (1998 – 1999) Om lov om endring i lov av 13. mars 1981 nr 6 om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven).

Ot.prp. nr. 13 (2004 – 2005) Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (Klimakvoteloven).

Direktiv

Europaparlaments- og Rådsdirektiv 1996/61/EF av 24. september 1996 om integrert forebygging og begrensning av forurensning (IPPC-direktivet), OJ L 257/96, p. 26-40.

Europaparlaments- og Rådsdirektiv 2010/75/EU av 24. november 2010 om industriutslipp (integrert forebygging og begrensning av forurensning), OJ L 334, 17.12.2010.

Europaparlamentets og Rådets direktiv 2012/27/EU af 25. oktober 2012 om energieffektivitet, om ændring af direktiv 2009/125/EF og 2010/30/EU samt om ophævelse af direktiv 2004/8/EF og 2006/32/EF EØS-relevant tekst, OJ L 315, 14.11.2012. *(Kun i dansk oversettelse)*.

Traktater

Kyoto protocol to the United Nations framework convention on climate change, 11th December 1997 (entered into force 23 March 2005) 2303 UNTS 148. (Kyoto-protokollen)

Stockholm Convention on persistent organic pollutants, 22. May (entered into force 17th May 2004) 2256 UNTS 119. (Stockholm-konvensjonen)

Offentlige organers uttalelser

Posisjonsnotat fra Olje- og energidepartementet, *Energieffektiviseringsdirektivet* 28.05.2019, <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos->

notatbasen/notatene/2011/sep/energieffektiviseringsdirektivet/id2433307/ (lest 12.05.2020)

Lovavdelingens uttalelse *Spørsmål som er aktuelle i forbindelse med planlegging og etablering av et tilførsels- og distribusjonssystem for gass på Nord-Jæren (Rogass-prosjektet)*, JDLOV-2003-2666, 2003.

Lovavdelingens uttalelse *Forurensingsloven §§ 1 og 16. Spørsmål om endringer i forurensningsloven som ledd i gjennomføringen av IPPC-direktivet*, JDLOV-1998-7587, 1998.

Rapporter, leksikon, artikler og annet

FN (UN), Sustainable Development Goals, UN Resolution 70/1, the 2030 Agenda, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> (lest 01.03.2020)

Den Europeiske Union (EU), «2030 Climate and Energy Framework», 2014, https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en (lest 01.03.2020)

Enova, «Potensialstudie for utnyttelse av spillvarme i Norsk Industri», 2009, https://www.enova.no/upload_images/EC1F6780830743F3950356367CBD45F9.pdf (lest 06.04.2020)

Eramet, «Bærekraftrapport 2016», 2017, http://eramet.no/wp-content/uploads/Eramet_miljorapport2016.pdf (11.05.2020)

Eurostat, “Glossary: Integrated pollution prevention and control (IPPC)”, 2019, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Integrated_pollution_prevention_and_control_\(IPPC\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Integrated_pollution_prevention_and_control_(IPPC)) (lest 01.05.2020)

Grøn, Øyvind, «Energi» i Store Norske Leksikon, 2. desember 2018, <https://snl.no/energi> (lest 01.03.2020)

Hemmingsen, Anne Karin T og Petter Nekså, Sintef, «Spillvarme inn i varmen», 2016, <https://www.sintef.no/siste-nytt/spillvarme-inn-i-varmen/>
<https://forskning.no/energi/smart-strom-kan-endre-hverdagen-var/420494> (lest 02.02.2020)

Hoftstad, Knut, «Kraftutveksling med utlandet» i Store Norske Leksikon, 25. april 2019, https://snl.no/kraftutveksling_med_utlandet (lest 01.03.2020)

IEA, “*World Energy Outlook 2011*”, IEA, Paris, 2011, <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2011> (lest 20.03.2020)

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2018, «Global warming of 1.5 °C» <https://www.ipcc.ch/sr15/> (lest 04.04.2020).

Lavenergiutvalget, «Energieffektivisering», 2009, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/rapporter/oed_energieffektivisering_lavopp.pdf

Miljødirektoratet, Statens vegvesen, Kystverket, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Enova, «Klimakur 2030», 2020, <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1625/m1625.pdf>

Miljøstiftelsen Zero, «En grønn industri er Norges fremtid – virkemidler for klimatiltak i industrien», 2011, https://zero.no/wp-content/uploads/2016/05/en_gronn_industri.pdf

Rosvold, Knut A. «Ikke-fornybare energikilder» i Store Norske Leksikon, 22.09.2018, https://snl.no/ikke-fornybare_energikilder (lest 03.03.2020).

Statistisk sentralbyrå, «Energibruk i industrien», 20.05.2020, <https://www.ssb.no/energi-og-industri/statistikker/indenergi/aar>, (lest 01.06.2020)

Statistisk sentralbyrå, «Halvparten av energiforbruket er i industrien», 26.06.2018, <https://www.ssb.no/energi-og-industri/artikler-og-publikasjoner/halvparten-av-energiforbruket-er-i-industrien> (lest 10.04.2020).

Statnett, «Et elektrisk Norge – fra fossilt til strøm», 2019,
<https://www.statnett.no/globalassets/for-aktorer-i-kraftsystemet/planer-og-analyser/et-elektrisk-norge--fra-fossilt-til-strom.pdf>

Syse, Helleik L., «Investigating Off-Grid Energy Solutions for the Salmon Farming Industry», *Universtitetet i Strathclyde ved Fakultetet for Ingeniørstudier i Glasgow Scotland*
31.08.2016

Figurer

Figur 1. Basert på tall fra Statistisk sentralbyrå, «Energibruk i industrien», 20.05.2020,
<https://www.ssb.no/energi-og-industri/statistikker/indenergi/aar>, (lest 01.06.2020)