

# Forurensning fra industri

*Forvaltningens myndighet til å stille  
teknologivilkår for å begrense forurensende  
utslipp fra industri*

Kandidatnummer: 58

Antall ord: 12 676



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

[8. juni 2020]

# Innholdsfortegnelse

<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>1</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>3</b>
1.1 Presentasjon av tema og problemstilling .....	3
1.2 Bakgrunn og aktualitet.....	3
1.3 Rammene for forvaltningens skjønnsutøvelse .....	5
1.4 Avgrensninger.....	6
1.5 Rettskilder, metode og videre fremstilling.....	7
<b>2 Forbud mot forurensning</b> .....	<b>10</b>
2.1 Forurensningsloven § 7 .....	10
2.2 Rettsgrunnlag for lovlig forurensning.....	10
2.2.1 Generelle tillatelser .....	11
2.2.2 Individuelle tillatelser.....	12
<b>3 Prinsippet om beste tilgjengelige teknikker</b> .....	<b>14</b>
3.1 Innledende bemerkninger.....	14
3.2 Nærmere om prinsippet.....	14
3.3 Fremveksten av prinsippet .....	16
3.4 Praktiske utfordringer ved prinsippet .....	18
3.4.1 Plikt til å holde seg oppdatert .....	18
3.4.2 Hvilken teknologi er den best tilgjengelige? .....	20
3.4.3 Når skal teknologien implementeres? .....	21
<b>4 Forurensningsloven § 16</b> .....	<b>22</b>
4.1 Innledende bemerkninger.....	22
4.2 Vilkårstillegg etter forurensningsloven § 16.....	22
4.3 Adgangen til å stille teknologikrav etter forurensningsloven § 16.....	23
4.3.1 Ordlyd .....	23
4.3.2 Forarbeider .....	24
4.3.3 Formål .....	24
4.3.4 Oppsummering.....	25
<b>5 Vilkårslæren</b> .....	<b>27</b>
5.1 Informasjon om vilkårslæren .....	27
5.2 Kravene i den ulovfestede vilkårslæren .....	27
5.2.1 Saklig sammenheng .....	28

5.2.2	Uforholdsmessig tyngende .....	29
<b>6</b>	<b>Regelsettene forhold og konsekvenser .....</b>	<b>33</b>
6.1	<i>Innledende bemerkninger.....</i>	33
6.2	<i>Forholdet mellom § 16 og vilkårlæren .....</i>	33
6.3	<i>Konsekvenser av at regelsettene suppleres .....</i>	34
<b>7</b>	<b>Endring av en forurensningstillatelse.....</b>	<b>37</b>
7.1	<i>Innledende bemerkninger.....</i>	37
7.2	<i>Forurensningsloven § 18 .....</i>	38
7.3	<i>Bedrifters tiltaksplikt.....</i>	38
<b>8</b>	<b>Avsluttende refleksjoner.....</b>	<b>42</b>
	<b>Litteraturliste.....</b>	<b>44</b>

# 1 Innledning

## 1.1 Presentasjon av tema og problemstilling

Temaet for masteroppgaven er forurensning fra industri. Problemstillingen er hvilken adgang forvaltningen har til å stille teknologikrav til industrivirksomheter som omfattes av Industriutslippsdirektivet (IED).<sup>1</sup>

Fremstillingen vil bero på norsk rett. Avhandlingens hovedformål er å vurdere hvilke begrensninger forurensningsloven § 16 og den ulovfestede vilkårlære stiller for forvaltningens adgang til å stille teknologikrav til industribedrifter i en forurensningstillatelse.<sup>2</sup> For å avgjøre det, vil avhandlingen analysere bestemmelsene i forurensningsloven som er sentrale for oppgaven, samt drøfte vilkårene i den ulovfestede vilkårlæren.<sup>3</sup> Paragraf 16 og den ulovfestede vilkårlæren drøftes separat. Deretter sammenholdes begrensningene for å belyse forholdet mellom vilkårlæren og § 16. For å illustrere hvordan regelsettenes begrensninger påvirker forvaltningens adgang til å stille lovlige teknologivilkår, brukes prinsippet om best anvendelige teknikker (BAT). Ved å bruke et konkret teknologivilkår til å belyse begrensningene, setter det oppgavens problemstillinger i en aktuell sammenheng. I tillegg bidrar prinsippet til å illustrere hvordan begrensningene gjøres gjeldende i praksis. Prinsippet utgjør derfor en sentral del av oppgaven og vil bli grundig redegjort for i kapittel 3.

Med begrepet 'teknologivilkår' mener avhandlingen krav som pålegges bedrifter i hensikt om å redusere forurensende utslipp. Fordelen med å pålegge bedrifter teknologivilkår er å regulere og begrense utslippene bedrifter har.

## 1.2 Bakgrunn og aktualitet

Siden 1970 årene har forurensning vært et svært aktuelt og politisk tema over hele kloden.<sup>4</sup> I løpet av de siste årene er flere aksjoner iverksatt for å belyse viktigheten av å begrense forurensende utslipp. Et kjent eksempel er 'Skolestreik for klima', som vokste til å bli en

---

<sup>1</sup> Parlaments- og Rådsdirektiv 2010/75/EU av 24. november 2010 om industriutslipp (integriert forebygging og begrensning av forurensning)

<sup>2</sup> Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurl.)

<sup>3</sup> Se kapittel 5 for nærmere redegjørelse av den ulovfestede vilkårlære

<sup>4</sup> Wang (2015) s. 13

internasjonal bevegelse.<sup>5</sup> I tillegg til aksjoner, utarbeides det internasjonale konvensjoner og nasjonale lover i håp om å begrense forurensning. På nasjonalt plan er forurensningsloven den primære loven for å regulere forurensning.

Forurensningsloven stiller et forbud mot å forurense i § 7. Til tross for forbudet, er Norge hvert år ansvarlig for store mengder forurensende utslipp. Kun i 2018 slapp Norge ut 8,3 tonn CO<sub>2</sub> per innbygger. Det er svært høyt, sammenlignet med at gjennomsnittet i verden per innbygger var 4,8 tonn CO<sub>2</sub>.<sup>6</sup> En grunn til Norges høye utslipp er at nordmenn har et høyt forbruk av varer, som avgir CO<sub>2</sub> ved produksjon. Opprettholdelsen av en slik levestandard får konsekvenser for miljøet, dersom vi ikke begrenser oss. Selv om produksjonen av varer ikke kan opphøre, kan det iverksettes tiltak for å begrense og bøte på forurensningen bedriftene medfører, for eksempel ved å anvende en mer miljøvennlig teknologi. Kunnskap og ny teknologi bidrar til å utarbeide mer miljøvennlige løsninger som ikke utfordrer naturens tålegrense.<sup>7</sup>

Industri er den nest største forurensende sektoren i Norge, etter olje- og gassutvinning og foran forurensning fra veitrafikk. I 2018 stod sektoren for 23% av norske klimagassutslipp.<sup>8</sup> Da sektoren er ansvarlig for store mengder forurensning, er det en sektor hvor det er hensiktsmessig å sette inn tiltak for å bøte på forurensningen. Et tiltak er å pålegge bedrifter å anvende den best tilgjengelige teknologien. Stadig flere bransjer pålegges å drive virksomheten i tråd med prinsippet om best anvendelige teknikker (BAT).<sup>9</sup> Prinsippet setter krav til teknologien bedriften skal anvende, med formål om å begrense utslippene og skadene det påfører miljøet. Miljøvennlig teknologi vil minske forurensende utslipp og er et tiltak den norske stat støtter. I forbindelse med utarbeidelsen av Statsbudsjettet 2019 foreslo regjeringen «[...] å øke satsingen på utvikling av miljøvennlig teknologi [...]» ettersom det vil fremme klimavennlig teknologi.<sup>10</sup> Videre uttalte Nærings- og fiskeridepartementet i en tilrådning at «[t]eknologisk utvikling er en forutsetning for å løse miljø- og klimautfordringene [...]

---

<sup>5</sup> Skolestreik for klima er en bevegelse grunnlagt av Greta Thunberg, hvor skoleelever streiker for å belyse nødvendigheten av å endre klimapolitikken.

<sup>6</sup> Energi og klima, *Utsliffsfordelingen*, oppdatert 2020 (<https://energiogklima.no/klimavakten/utslipp-per-innbygger/>)

<sup>7</sup> Wang s. 14

<sup>8</sup> Miljøstatus, *Klimagassutslipp fra industri*, sist oppdatert 2019 (<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/klimagassutslipp-fra-industri/>)

<sup>9</sup> Det redegjøres for prinsippet i kapittel 3

<sup>10</sup> Olje- og energidepartementet, *Mer til forskning og utvikling av miljøvennlig teknologi*, 2018 (<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mer-til-forskning-og-utvikling-av-miljovennlig-teknologi/id2613998/>)

Næringslivet har en avgjørende rolle i å utvikle og ta i bruk ny miljøteknologi og mer miljøvennlige prosesser og produkter». <sup>11</sup>

Avslutningsvis vil det påpekes at utslippene fra industri i Norge har gått ned 39% i perioden 1990-2018. <sup>12</sup> Det indikerer at til tross for at Norge har en kultur som består av et høyt forbruk og en høy produksjon, er det mulig å redusere utslippene og fremdeles opprettholde nåværende levestandard.

### **1.3 Rammene for forvaltningens skjønnsutøvelse**

Mange lovbestemmelser i forvaltningsretten åpner for at forvaltningen kan foreta en vurdering basert på eget skjønn, for eksempel §§ 11 og 16. Avhengig av hjemmelsgrunnlaget er forvaltningen underlagt to ulike skjønn, herunder et diskresjonært eller et lovbundet. Det er behov for begge skjønn i dagens samfunn da visse rettigheter og plikter ikke egner seg til å bli fastsatt på bakgrunn av skjønn, samtidig som ikke alle rettigheter og plikter kan være forutbestemt. Dette kan være rettigheter som trygdeytelser og hvor mye skatt en skal betale. I slike tilfeller vil også hensynet til rettssikkerhet og likhet veie tungt, som ytterligere underbygger at skjønnsutøvelse ikke er optimalt. Likevel er det tilfeller hvor disse hensynene ikke er like gjeldende, slik at utøvelse av skjønn er egnet og optimalt. Det kan blant annet gjelde spørsmål om skjenkebevilgninger og dispensasjoner etter plan- og bygningsloven.

Avhandlingen vil i det følgende omhandle det frie skjønn da spørsmålet om en konsesjon skal gis, samt hvilke vilkår som skal stilles til den, beror på et fritt skjønn jf. §§ 11 og 16. Et fritt skjønn vil medføre at man får individuelt tilpassede løsninger, samt at lokale myndigheter får avgjøre visse tvister. Som utgangspunkt er det frie skjønn ikke underlagt domstolsprøvelse, med mindre det er særskilt begrunnet.

Både lovbestemte og ulovfestede regler setter grenser for forvaltningsskjønnet. Den aktuelle lov stiller alltid grenser for skjønnsutøvelsen ved å gi retningslinjer for hvilke hensyn en beslutning kan bygge på i særskilte lovbestemmelser. I relasjon til forurensningsloven § 16 setter både lovens formål i § 1, retningslinjene i § 2 og § 11 femte ledd skranker. Hvilke

---

<sup>11</sup> Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet, *Prop. 1 S (2019–2020)* (<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2020/Dokumenter1/Fagdepartementenes-proposisjoner/Narings--og-fiskeridepartementet-NFD/Prop-1-S-/Del-3-Andre-saker/8-Klima--og-miljorelevante-saker-/>)

<sup>12</sup> Miljøstatus, *Klimagassutslipp fra industri*, 2019 (<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/klimagassutslipp-fra-industri/>)

skranker bestemmelsene stiller for skjønnsutøvelsen vil belyses videre i avhandlingen. Ulovfestede skranker kan følge av vilkårlæren, myndighetsmisbrukslæren og Eckhoff og Smiths inndelingen av feil etter art.<sup>13</sup> I tillegg kan retningslinjene fremkomme i forskrifter, slik som det er i IPPC-direktivet.<sup>14, 15</sup>

## 1.4 Avgrensninger

Avhandlingen fokuserer på bedrifter som omfattes av Industriutslippsdirektivet. Det avgrenses dermed mot mindre bedrifter som ikke omfattes av direktivet, herunder bedrifter som ikke faller innunder forurensningsforskriftens kapittel 36 vedlegg I. Avgrensingen begrunner i at det er ulik terskel for hvor strenge teknologikrav en bedrift kan pålegges, avhengig av om bedriften omfattes av direktivet eller ikke. Valget falt på å gå i dybden av en kategori, i stedet for å behandle begge kategorier overfladisk.

Et av avhandlingens formål er å se på hvilke begrensninger forurensningsloven § 16 og den ulovfestede vilkårlæren stiller for forvaltningens myndighet. Det avgrenses mot å redegjøre for begrensninger andre lærer stiller, for eksempel fra myndighetsmisbrukslæren. Valget om å fokusere på vilkårlæren begrunnes i at læren stiller strengere krav enn myndighetsmisbrukslæren og slik har forrang over myndighetsmisbrukslæren etter lex specialis-prinsippet. Selv om andre lærer også stiller viktige begrensninger for forvaltningens myndighetsutøvelse, overlates det til andre å gå i dybden av det.

Forurl. § 16 er kun ett av mange hjemmelsgrunnlag som åpner for å stille vilkår til et forvaltningsvedtak. Oppgaven avgrenser mot vilkårsstillelse etter andre lover enn forurensningsloven, da en slik fremstilling er utenfor avhandlingens kjerne.<sup>16</sup>

Det bemerkes at forurensningsloven gjelder for forurensning fra transport, så langt Forurensningsmyndigheten bestemmer. Avhandlingen avgrenses mot nærmere redegjørelse av slik forurensning, da store deler av forurensningen reguleres av andre lover jf. forurl. § 5 annet ledd, og slik faller utenfor oppgavens kjerne.

---

<sup>13</sup> Se Eckhoff og Smith (2014) kapittel 24 VI og VII for nærmere redegjørelse av inndeling av feil etter art

<sup>14</sup> Backer (2012) s. 325

<sup>15</sup> Direktiv 96/61/EF (IPPC-direktivet)

<sup>16</sup> For eksempel lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 19-2

## 1.5 Rettskilder, metode og videre fremstilling

Forurensningsloven ble vedtatt i 1981 og er et resultat av erfaringer som ble tilegnet på 70-tallet.<sup>17</sup> Før det var forurensning regulert i ulike lover, men ved utarbeidelsen av forurensningsloven ble lovene opphevet og de mest sentrale paragrafene ble samlet i ett regelverk som regulerer forurensninger av det ytre miljø.<sup>18</sup> Lovens hovedformål er å begrense forurensning, samt å redusere skadene og ulempene som følger av forurensningen i det ytre miljø.

Det brukes alminnelig juridisk metode for å løse problemstillingene oppgaven reiser. Avhandlingens formål er å redegjøre for og klarlegge rettstilstanden slik den er i dag (de lege lata), og vil derfor argumentere deskriptivt. Det fokuseres på forurensningslovens §§ 7, 11, 16 og 18, da bestemmelsene har nær tilknytning til avhandlingens tema.

Da det er begrenset hvor utfyllende og presis ordlyden til en paragraf er, må bestemmelsene suppleres av andre rettskildefaktorer for å få et klart rettskildebilde av rettsspørsmålet. I tillegg til lovtekst er forarbeider, lovens formål og juridisk teori viktige tolkningsfaktorer for oppgaven. De mest relevante forarbeidene er NOU 1977:11 Tiltak mot forurensninger og Ot.prp nr. 11 (1979—80) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall.<sup>19</sup> Forarbeidene utfyller og redegjør for forvaltningens adgang til å stille miljøfremmende teknologivilkår til bedrifter, blant annet muligheten til å pålegge bedrifter å følge prinsippet om best anvendelig teknologi. Videre gir St.meld. nr. 44 (1975—76) ytterligere informasjon om BAT-prinsippet. Imidlertid er ikke teknologiproblematikken grundig regulert i forarbeidene, slik at ikke alle spørsmål avhandlingen reiser er like omfattende redegjort for. For utpenslingen av vilkårslærens grenser er forarbeidene ikke til hjelp, da det beror på ulovfestet rett. Lovens formål er en viktig rettskildefaktor da det belyser lovgivers vilje.

Videre gir lovens formål viktige retningslinjer i de tilfellene forvaltningen utøver skjønn.<sup>20</sup> Ettersom det beror på en bred skjønnsmessig vurdering hvilke teknologikrav forvaltningen stiller, vil lovens formål videre være en relevant rettskildefaktor for avhandlingens tema.

---

<sup>17</sup> Bugge (2015) s. 291

<sup>18</sup> Wang (2015) s. 17

<sup>19</sup> Wang (2015) s. 22

<sup>20</sup> Backer (2012) s. 40



Juridisk teori gir omfattende redegjørelser for mange av avhandlingens spørsmål, selv om rettskildefaktoren ikke har like stor rettskildemessig vekt som ordlyd og forarbeider. Spesielt Bugge og Backer gir grundige fremstillinger om forvaltningens adgang til å stille teknologivilkår.<sup>21</sup> Juridisk teori er også svært relevant for å utdype den ulovfestede vilkårlære. Graver og Rasmussen gir en god behandling av læren.<sup>22</sup>

Etter min kunnskap finnes det lite rettspraksis som omhandler teknologispørsmålene avhandlingen reiser. Andre rettskildefaktorer vil derfor være desto viktigere for å gi en grundig redegjørelse av temaet. Rettspraksis er likevel en relevant kilde ved redegjørelse av den ulovfestede vilkårlæren, hvor Rt. 2003 s. 764 (Løvenskiold) er av betydning.

Videre er reelle hensyn en sentral rettskildefaktor i miljøretten.<sup>23</sup>

I vurderingene som avhandlingen reiser, er Grl. § 112 et tungtveiende tolkningsmoment som taler for den løsningen som best ivaretar rettighetene og miljøhensyn.<sup>24</sup> Høyesterett har ved flere anledninger anvendt bestemmelsen på den måten.<sup>25</sup> Bestemmelsens første ledd første setning fastslår at «[e]nhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares». Miljøbestemmelsen var tidligere fastslått i § 110b, men ble som følge av Grunnlovsrevisjonen i 2014 revidert og flyttet til kapittel E om menneskerettigheter. Revisjonen førte ikke til noen endret realitet for bestemmelsens innhold.<sup>26</sup> Forarbeidene til den tidligere § 110 b hjemler at

[...] bestemmelsen ville være en grunnlovfestet retningslinje for Stortinget, et viktig moment ved tolkningen av det regelverk som Stortinget selv har vedtatt eller gitt hjemmel for, et bånd på forvaltningens 'frie' skjønnsutøvelse og et rettslig utgangspunkt hvis det oppstår miljø saker der Stortinget selv ikke har tatt stilling til et spørsmål.<sup>27</sup>

Bestemmelsens første ledd er en viktig retningslinje som forvaltningen er bundet av, som innebærer at «[...] miljøhensyn [...] er pliktige hensyn når det treffes vedtak som kan ha

---

<sup>21</sup> Se kilderegister for fullstendige henvisninger

<sup>22</sup> Se kilderegister for fullstendige henvisninger

<sup>23</sup> Bugge (1999) s. 50; Backer (2012) s. 43

<sup>24</sup> Lov 17. mai 1814 Kongeriket Noregs Grunnlov (Grunnloven)

<sup>25</sup> Se Lunner pukkverk (Rt. 1993 s. 528), Løvenskiold (Rt. 2003 s. 764) og Elverum Treimpregnering AS (Rt. 2012 s. 944)

<sup>26</sup> For mer informasjon om revideringen se Innst. 187 S (2013—2014)

<sup>27</sup> Innst. S. nr. 163 (1991—92) s. 6

miljøkonsekvenser, og at de gis den vekt ved avveiningen mot andre mål og hensyn som er nødvendig for at rettighetene oppfylles».<sup>28</sup> Forurensningstillatelser er et eksempel på et vedtak som medfører miljøkonsekvenser, slik at bestemmelsen har stor relevans for oppgaven.

I tillegg til rettskildefaktorer, vil ulike bedrifters forurensningstillatelser brukes til å belyse avhandlingens tema. Tillatelsene brukes som en informasjonskilde for å vise hvordan vilkåret om BAT pålegges. Videre vil uttalelser fra Fylkesmenn og bedrifter belyse hvordan vilkårene fungerer i praksis.

Avhandlingens *kapittel 2* redegjør for lovens generelle forbud mot forurensning etter § 7, samt ser på hvilke rettsgrunnlag som gir lov til å forurense. *Kapittel 3* gir nærmere informasjon om prinsippet om beste tilgjengelige teknikker. Kapittelet studerer noen konkrete forurensningstillatelser for å se hvilke uklarheter vilkåret medfører. *Kapittel 4* ser nærmere på adgangen forvaltningen har til å stille teknologikrav til bedriftenes forurensningstillatelser etter § 16. Kapittelet gir først en beskrivelse av hva vilkårsstillelse etter § 16 omfatter, før det drøftes om § 16 gir forvaltningen tilstrekkelig myndighet til å stille teknologikrav. *I kapittel 5* belyser avhandlingen den ulovfestede vilkårs læren. Det redegjøres for kravene læren stiller og for hvordan læren setter skranker for muligheten til å pålegge bedrifter et teknologivilkår som BAT. *Kapittel 6* sammenholder informasjonen fra kapittel 4 og 5. Kapittelet ser på hva teorien uttaler om forholdet, samt belyser hvilke konsekvenser som følger av at § 16 og vilkårs læren suppleres. *Kapittel 7* redegjør for mulighetene til å endre en konsesjon etter forurensningsloven § 18, samt hvem som har ansvaret for å påse at den anvendte teknologien er oppdatert.

---

<sup>28</sup> Bugge (2015) s. 155

## 2 Forbud mot forurensning

### 2.1 Forurensningsloven § 7

Nedenfor gis en kort redegjørelse av forurensningslovens forbud mot forurensning, samt rettsgrunnlagene loven stiller for å lovlig forurense. Det er hensiktsmessig å ha kjennskap til bestemmelsene da forbudet mot forurensning er en grunntanke som gjenspeiles i lovens videre bestemmelser. Presentasjonen vil også bidra til å sette rammer for den videre fremstillingen.

Utgangspunktet og hovedregelen i forurensningsloven er at det er forbud mot all slags forurensning jf. forurensningsloven § 7. Paragrafens første ledd hjemler at «Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning, uten at det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11». Forbudet har en bred rekkevidde da ordlyden «ha, gjøre eller sette i verk» er ment å omfavne alle tenkelige grunner til forurensning, både aktive handlinger som direkte forårsaker eller er til fare for forurensning og unnlaterer hvis det unnlates å avverge forurensningen.<sup>29</sup> Bestemmelsen stiller derimot en begrensning i hva som omfattes da det kreves at noen må ha eierrådighet til gjenstanden som kan medføre fare for forurensning jf. «ha ... noe». Videre tilsier ordene «kan medføre fare» at det skal lite til for at situasjonen dekkes av forbudet, da forbudet gjelder fra tidspunktet det er *risiko* for fare.

Hva som regnes som forurensning etter loven, gir § 6 en definisjon av. Bestemmelsen fastslår at det må være «en tilførsel» som «er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet». Punkt 1-4 lister hvilke tilførsler som omfattes. Definisjonen viser at forurensning etter loven er en kombinasjon av handling og virkningene handlingen påfører.<sup>30</sup> En risiko for at skade eller ulempe kan inntreffe er tilstrekkelig for at tilfellet skal omfattes av loven jf. ordene «kan være». Dette er et uttrykk for føre-var-prinsippet.

### 2.2 Rettsgrunnlag for lovlig forurensning

---

<sup>29</sup> Backer (2012) s. 318

<sup>30</sup> Hans Christian Bugge, *Norsk Lovkommentar: Forurensningsloven*, note 23, Rettsdata.no

Forbudet i § 7 kan fravikes dersom aktiviteten omfattes av § 8 som lister visse begrensninger i plikten til å unngå forurensninger, er lovlig etter forskrift gitt av forurensningsmyndighetene etter § 9 eller er gitt tillatelse for etter § 11.<sup>31</sup> Oppstår det fare for forurensning, må risikoen stanses dersom bedriften ikke har et lovlig rettsgrunnlag for å fortsette aktiviteten.

Som punkt 2.2.1 viser, gir både generelle forskrifter og individuelle forurensningstillatelser grunnlag for å lovlig forurense. Forskriftsregler er dermed et alternativ til å gi tillatelse. Mens forurensningstillatelser er individuelle og tilpasset den enkelte bedrift, er forskriftsbegrensningene utformet mer generelt for å være anvendelig i flere tilfeller.

### 2.2.1 Generelle tillatelser

Etter § 8 er vanlig forurensning tillatt, men dersom bedriften overstiger grensen for hva som er vanlig vil det være i strid med § 7 første ledd.<sup>32</sup> Hva som er vanlig er en rettslig standard, som forandrer seg etterhvert som ny teknologi og tekniske standarder utvikles.<sup>33</sup> Da den teknologiske utviklingen fører til at bedrifter anvender en teknologi som er mer miljøvennlig, vil § 8 tredje ledd få større betydning. Bestemmelsen fastslår at «forurensning som ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper kan finne sted uten tillatelse etter § 11». Den aktuelle virksomheten vil da være unnlatt søknad om forurensningstillatelse, som resulterer i at virksomheten kan drives lovlig uten hensyn til § 7.<sup>34</sup> Bestemmelsen ble opprettet på bakgrunn av et ønske om å la «[...] mindre viktige forurensningstillatelser bli liggende dersom dette er riktig ut fra en prioritering av hvilke saker en bør arbeide med».<sup>35</sup> I praksis kan bedrifter som oppdaterer sin teknologi til den best tilgjengelige i deres bransje oppleve at forurensningen minimeres. Blir skadene så begrenset at det ikke kan anses som ‘nevneverdig’, vil bedriftens virksomhet omfattes av § 8 tredje ledd og dermed være lovlig uten hensyn til § 7».

---

<sup>31</sup> Erlend Bakken og Dag Erlend Henriksen, «Omgjøring og vilkårsfastsettelse etter forurensningsloven», Tidsskrift for forretningsjus 2000/3 s. 345—369, Juridika, under punkt 1.2

<sup>32</sup> Bugge (2015) s. 297

<sup>33</sup> Bugge (2015) s. 297

<sup>34</sup> Ot.prp nr. 1 (1982—83) s. 3

<sup>35</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979—1980), punkt «Til § 8», s. 101

Paragraf 9 er forurensningslovens «generelle hjemmel til å gi forskrifter om forurensning av materiell art».<sup>36</sup> Bestemmelsen er meget vid.<sup>37</sup> Det er mer fordelaktig å regulere indre og likeartede utslipp gjennom forskrifter enn gjennom individuelle tillatelser.<sup>38</sup>

## 2.2.2 Individuelle tillatelser

Dersom tilfellet ikke reguleres av §§ 8 eller 9, kan virksomheten søke om forurensningstillatelse etter forurl. § 11. Kravet om tillatelse gjelder for både ny og eksisterende virksomhet.<sup>39</sup> Bestemmelsens første ledd første setning fastslår at «[f]orurensningsmyndigheten kan etter søknad gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning». Myndigheten til å godkjenne og stille vilkår til en forurensningstillatelse deles mellom Miljødirektoratet og Fylkesmennene, avhengig av sakens omfang.<sup>40</sup> For de mer omfattende sakene som reguleres av IPPC-direktivet, jf. forurensningsforskriftens kapittel 36, har Miljødirektoratet ansvaret, mens Fylkesmannen har myndighet i mindre, kommunale saker.<sup>41</sup>

Til tross for forbudet mot forurensning, innvilget Norge over ni tusen utslippstillatelser i 2015.<sup>42</sup> Men en godkjent forurensningstillatelse er ikke et privilegium da ingen har krav på å få tillatelse til å forurense. Ved å godkjenne søknaden og tildele forurenseren en fordel han ikke har rett på, fraviker forvaltningen lovens hovedregel. Forvaltningen *velger* å tildele søkeren et begunstigende vedtak, ettersom han i utgangspunktet ikke har rett på godet. Slike vedtak innvilger og avslår forvaltningen etter eget skjønn. En grunn til at forvaltningen godkjenner forurensningssøknadene er fordi forurensning er et nødvendig onde som utøves under offentlig kontroll, samt at forurensning noen ganger må tillates for å gane samfunnet. Forurensning er et rettsområde hvor det råder et generelt forbud, men som stadig fravikes. For eksempel ved å innvilge forurensningstillatelser. Nedleggelse av forbud som kan fravikes ved behov er en vanlig styringsmåte det offentlige benytter.<sup>43</sup> Formålet med styringsmåten er at selv om myndighetene ønsker å begrense aktiviteten, vil det oppstå situasjoner hvor det er nødvendig å gjøre unntak fra forbudet. Fravikelse av forbudet begrunnes ofte i at

---

<sup>36</sup> Hans Christian Bugge, *Norsk lovkommentar: Forurensningsloven*, note 51, Rettsdata.no

<sup>37</sup> Bugge (2015) s. 298

<sup>38</sup> Wang (2015) s. 71

<sup>39</sup> Bugge (2015) s. 299

<sup>40</sup> Wang (2015) s. 76

<sup>41</sup> Wang (2015) s. 76

<sup>42</sup> Wang (2015) s. 76

<sup>43</sup> Graver (2007) s. 286

myndighetene skal styre mer nyansert og detaljert ved å stille vilkår til tillatelsene som innvilges.<sup>44</sup>

Avgjørelsen av om tillatelse skal gis beror på en bred skjønnsmessig vurdering jf. ordet 'kan' i § 11 første ledd. Som nevnt i punkt 1.3, er ikke forvaltningen fri i sin skjønnsvurdering. Kompetansen begrenses blant annet av § 11 femte ledd som fastslår at forurensningsmyndigheten må «legge vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre» i avgjørelsen av om tillatelse skal gis. Selv om ordlyden kan antyde at alle hensyn er relevante, er ikke det tilfellet.<sup>45</sup> I vurderingen må forurensningsmessige hensyn tillegges størst vekt, men også behovet for driften i et samfunnsmessig perspektiv og brukerinteresser er viktige hensyn.<sup>46</sup> Videre gir Grl. § 112 og internasjonale forpliktelser retningslinjer for hvor mye eller lite utslipp som kan kreves.<sup>47</sup> Hvilken betydning internasjonale forpliktelser har for adgangen til å stille teknologivilkår fremgår av kapittel 3, som særlig ser på Industriutslippsdirektivets innvirkning.

---

<sup>44</sup> Graver (2007) s. 286

<sup>45</sup> Bugge (2015) s. 303

<sup>46</sup> Backer (2012) s. 325

<sup>47</sup> Wang (2015) s. 84

# 3 Prinsippet om beste tilgjengelige teknikker

## 3.1 Innledende bemerkninger

Ettersom prinsippet brukes til å belyse hvordan ulike begrensninger utfolder seg i praksis, er det nyttig å ha kunnskap om prinsippet. Kapittelet gir først en generell fremstilling av prinsippet, herunder hva slags krav det stiller og hvilke bedrifter det gjelder for. Deretter redegjøres det for fremveksten av prinsippet, både i internasjonal og nasjonal sammenheng. Til slutt ser avhandlingen på forurensningstillatelser til bedrifter som er pålagt vilkår om best tilgjengelig teknologi.

## 3.2 Nærmere om prinsippet

Det påpekes først at prinsippet kan ha ulike betegnelser, blant annet best anvendelig teknologi, best tilgjengelig teknologi og beste tilgjengelige teknikker.<sup>48</sup> Betegnelsen 'beste tilgjengelige teknikker' fremgikk av EU-direktivet om Integrrert forebygging og begrensning av forurensning og er betegnelsen som anvendes hyppigst. Fremstillingen vil benytte ulike uttrykk.

Prinsippet stiller krav til hvilken teknologi en forurensende bedrift skal benytte for å begrense og forhindre forurensende utslipp. Bedrifter som pålegges vilkår om BAT er bundet til å velge og anvende det «[...] mest effektive og avanserte trinn i utviklingen av virksomhetsformer og driftsmetoder [...]».<sup>49</sup> Virksomheter som benytter slik teknologien bidrar dermed til å begrense forurensning og forhindre den negative effekten forurensningen har på miljøet, ettersom den teknologien er mer miljøvennlig. Ved å angi hvilke krav en virksomhet må innfri for å ha lov til å forurense, spesifiserer prinsippet indirekte hva en bedrift må betale for å lovlig forurense. Prinsippet har dermed en nær kobling til prinsippet om at forurenser skal

---

<sup>48</sup> Prinsippet er også lovfestet i naturmangfoldloven § 12

<sup>49</sup> Forurensningsforskriften kapittel 36 vedlegg II

betale.<sup>50</sup> Prinsippet har med tiden fått stor tilslutning og er i dag et sentralt miljørettslig prinsipp, både nasjonalt og internasjonalt.<sup>51</sup>

Ettersom prinsippet omhandler valg av rens tiltak, prosesser og tekniske installasjoner, er prinsippet mest relevant for bedrifter i industrien.<sup>52</sup> Alle forurensende bedrifter underlegges ikke like strenge teknologikrav. Hvor strenge krav som kan settes beror på om bedriften omfattes av forurensningsforskriftens kapittel 36 vedlegg I eller ikke. Bedriftene som nevnes i vedlegg I, må tilfredsstille kravene Industriutslippsdirektivets stiller til teknologi, mens bedriftene som ikke omfattes av direktivet følger forurensningsloven § 2.<sup>53</sup> Direktivets vedlegg I inndeler bedriftene i seks kategorier, avhengig av bedriftens størrelse og hva som produseres.

Forskriftens kapittel 36 gir retningslinjer for hvordan tillatelser etter forurensningsloven skal behandles jf. § 36-1 første ledd. Noen av reglene gjelder kun for bedriftene som listes i vedlegg I jf. annet ledd. I relasjon til avhandlingen er § 36-8 svært relevant. Bestemmelsen fastslår at prinsippet om best anvendelig teknologi er et generelt prinsipp forvaltningen må ta hensyn til i vurderingen av om det skal gis forurensningstillatelse til IED-bedrifter. Videre skal bedrifter som omfattes av Industriutslippsdirektivet og som søker om forurensningstillatelse, pålegges vilkår om BAT jf. IPPC-direktivets art 9 nr. 4 jf. art 3.

Reglene i forskriftens kapittel 36, og særlig § 36-8, stiller strengere krav til hva myndighetene kan pålegge bedrifter enn hva som følger av ordlyden til forurl. §§ 11 og 2.<sup>54</sup> I fastsettelsen av hva de beste tilgjengelige teknikker er, lister forurensningsforskriftens kapittel 36 vedlegg II en rekke momenter som skal betraktes. Hvor strenge teknologikrav en forurensner må innrette seg etter, avhenger av klimapolitikken og den teknologiske utviklingen. For at prinsippet skal være anvendelig for fremtidige situasjoner, må det gi rom for endringer etterhvert som teknologien utvikles.<sup>55</sup> Prinsippet er derfor dynamisk.

---

<sup>50</sup> Bugge (1999) s. 316

<sup>51</sup> Bugge (1999) s. 316

<sup>52</sup> Bugge (1999) s. 316

<sup>53</sup> Ansatt hos Fylkesmannen i Agder

<sup>54</sup> Wang (2015) s. 85

<sup>55</sup> Bellona, «EU preger energihverdagen», (<https://bellona.no/nyheter/internasjonalt/eu/2003-10-eu-preger-energi-hverdagen>)



### 3.3 Fremveksten av prinsippet

Prinsippet var et hovedelement i EU-direktivet om integrert forebygging og begrensning av forurensninger (IPPC-direktivet, direktiv 96/61/EF). Artikkel 2 nr. 11 gir en ufullende beskrivelse av hva som menes med «beste tilgjengelige teknikker» og fastslår at det er

det mest effektive og avanserte trinn i utviklingen av virksomhetsformene og deres driftsmetoder, som er uttrykk for om en teknikk i prinsippet er praktisk egnet som grunnlag for utslippsgrense- verdier med sikte på å forebygge og, dersom dette ikke er mulig, generelt begrense utslippene og innvirkningen på miljøet som helhet.

Formuleringen presiserer prinsippet på en strengere og klarere måte enn hva forurensningsloven § 2 nr. 3 gjør. Dokumentet gir retningslinjer og veiledning for hvordan utslipp fra industri skal reguleres og har som formål å redusere luftforurensning fra industrien og store anlegg.<sup>56</sup>

IPPC-direktivet erstattes av Industriutslippsdirektivet (heretter IED, Direktiv 2010/75/EU), som trådte i kraft 2011.<sup>57</sup> Da prinsippet er et *grunnleggende prinsipp* i Industriutslippsdirektivet, stiller det strengere krav til beste tilgjengelige teknikker enn hva IPPC-direktivet gjorde.<sup>58</sup> Reglene i Industriutslippsdirektivet ble i 2016 implementert i forurensningsforskriftens kapittel 9 og 36.<sup>59</sup> Videre er IPPC-direktivets krav lovfestet i EØS-avtalen, slik at prinsippet har sikker rot i norsk lovgivning.

Prinsippet har hatt en sentral rolle i norsk rett lenge før reglene ble implementert i forurensningsforskriften i 2016. Prinsippet var blant annet et viktig tema i St.meld. nr. 44 (1975—76) om «Tiltak mot forurensning». I meldingen fremmet departementet forslag om at det for ny industri og annen næringsvirksomhet skulle stilles en hovedregel om å bruke best anvendbar renseteknologi.<sup>60</sup> Forslaget møtte mostand ettersom det ble hevdet at hvis bestemmelsen ble tatt på ordet med den utformingen og plasseringen som var tenkt, kunne det føre til «anvendelse av mer kostbare løsninger enn forurensningssituasjonen skulle tilsi», samt

---

<sup>56</sup> Tore J. Brænd og Andreas Tjernshaugen, «IPPC» i Store norske leksikon, 15. desember 2017, <https://snl.no/IPPC>

<sup>57</sup> Miljødirektoratet, Industriutslippsdirektivet (IED), (<https://www.miljodirektoratet.no/naringsliv/industri/industriutslippsdirektivet/>)

<sup>58</sup> Miljødirektoratet, Industriutslippsdirektivet (IED) (<https://www.miljodirektoratet.no/naringsliv/industri/industriutslippsdirektivet/>)

<sup>59</sup> Miljødirektoratet, Industriutslippsdirektivet (IED) (<https://www.miljodirektoratet.no/naringsliv/industri/industriutslippsdirektivet/>)

<sup>60</sup> St.meld. nr. 44 punkt 3.2.7

at «prinsippet ikke er i samsvar med det en har lagt opp til i St.meld. nr. 107 (1974-75)».<sup>61</sup> Med betegnelsen 'best anvendbar' fastslo Stortingsmeldingen at «[...] tiltakene må være i samsvar med den mest effektive teknikk som er kjent internasjonalt for vedkommende type industri». Dokumentet understreket at «kravet om best anvendbar teknologi gir størst mulig sikkerhet og valgfrihet på lang sikt», samt at det må antas «å stimulere utviklingen av stadig mindre forurensende prosesser m.v.».

Departementets lovutredning, som var bakgrunnen for lovforslaget til forurensningsloven, foreslo at BAT prinsippet skulle plasseres i lovtkastets vilkårsregel, § 18 annet ledd.<sup>62</sup> Bestemmelsen tilsvarer nåværende § 16. Men ettersom prinsippet var ment å være en veiledende retningslinje for forurensningsloven og ikke en bindende rettsregel, lovfestet departementet prinsippet i § 2 nr. 3.<sup>63</sup> At det er lovfestet som en av lovens retningslinjer betyr ikke at «en utslippstillatelse trenger angi hvilken teknologi som skal brukes, men kan gjøre at utslippsgrenser eller rensekrav blir fastsatt i lys av best anvendbar teknologi».<sup>64</sup>

For å understreke at prinsippet skal være en veiledende retningslinje, fikk prinsippet en annen formulering enn i IPPC-direktivet.<sup>65</sup> Forurl. § 2 nr. 3 fastslår at

For å unngå og begrense forurensning og avfallsproblemer skal det tas utgangspunkt i den teknologi som ut fra en samlet vurdering av nåværende og fremtidig bruk av miljøet og av økonomiske forhold, gir de beste resultater.

Formuleringen ble valgt for å belyse at «det ikke nødvendigvis skal stilles krav om at forurensningene skal reduseres så langt som teknisk mulig, men at det er den teknologi som ut fra en samlet vurdering av teknologi, miljøhensyn og økonomi, som i utgangspunktet skal anvendes».<sup>66</sup>

Konsekvensen av å lovfeste prinsippet med en mer uklar formulering og i en annen bestemmelse enn tenkt, er at prinsippet får en svakere rolle i norsk rett enn hva det har i EU. Formuleringen gjør prinsippet nærmest intetsigende som retningslinje for forvaltningen. Flere forfattere uttrykker sin misnøye over den utvannende formuleringen som ble vedtatt. Bugge

---

<sup>61</sup> Ot.prp nr. 11 (1979—80) s. 88

<sup>62</sup> NUT 1977:1 Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver, Miljødepartementet, 1977

<sup>63</sup> Hans Christian Bugge, *Norsk Lovkommentar: Forurensningsloven, note 2*, Rettsdata.no

<sup>64</sup> Backer (2012) s. 74

<sup>65</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979—89) s. 88

<sup>66</sup> Ot.prp nr. 11 (1979—1980) s. 88—89

mener at den utvannede formuleringen gjør at prinsippet mister sitt reelle innhold, samt at bestemmelsens nr. 3 ikke gir noe mer enn hva som alt følger av bestemmelsens nr. 1.<sup>67</sup> Videre sier Backer at formuleringen av prinsippet i IPPC-direktivet er «[...] mer presise og vidtrekkende [...]».<sup>68</sup>

Det bemerkes at selv om prinsippet i norsk rett har en mer utvannet formulering enn i EU, påvirker det ikke retten til å sette vilkåret og tolkningen av det. Dette er fordi Fylkesmennene og Miljødirektoratet ikke detaljstyrer hvilke teknologikrav en bedrift skal følge. Hvilke teknologikrav en bedrift skal bruke redegjøres for i punkt 3.4.1.

## 3.4 Praktiske utfordringer ved prinsippet

Ved å se på konkrete forurensningstillatelser, fremheves ulike sider av prinsippet. I de følgende punktene sees det nærmere på noen av dem, blant annet hvordan bedriftene kan holde seg oppdatert på bransjens BAT, hvilke teknologi som er den best tilgjengelige og når teknologien skal implementeres. Formålet med å se nærmere på vilkårene i bedrifters forurensningstillatelser er å belyse ulike sider og tolkningstvil som følger av å bli pålagt vilkår om BAT. Det sees blant annet nærmere på hvilke krav prinsippet stiller for teknologien som skal benyttes og hvem som står ansvarlig for å påse at bedriften bruker den teknologien som er i tråd med prinsippet.

### 3.4.1 Plikt til å holde seg oppdatert

Noen forurensningstillatelser understreker at bedriften skal anvende den teknologi som gjelder for bransjen virksomheten tilhører. Dette er fordi kravene et vilkår om BAT stiller, varierer fra bedrift til bedrift. Til illustrasjon er to forurensningstillatelser:

Tiltakene skal så langt teknisk og økonomisk mulig samsvare med tiltak anbefalt i referansedokument (BREF) knyttet til best tilgjengelig teknologi (BAT) for denne bransjen (3.2.2.7).<sup>69</sup> (Min understrekning).

Bedriften plikter å holde seg oppdatert innenfor bransjens BAT.<sup>70</sup> (Min understrekning)

---

<sup>67</sup> Bugge (1999) s. 317—318

<sup>68</sup> Backer (2012) s. 74

<sup>69</sup> Utslippstillatelse nr. 28714, for Den Stolte Hane Jæren AS avd. Nærbø

Det fremgår av forurensningstillatelsene at begge virksomhetene omfattes av forurensningsforskriftens kapittel 36 vedlegg I. Mens Den Stolte Hane reguleres av forurensningsforskriftens kategori 6-4 a) og b) 'Slakterier. Behandling og bearbeiding av kjøtt', faller FRAMO under kategori 2.6 om 'Anlegg for overflatebehandling av metaller'. Da bedriftene tilhører ulike sektorer, pålegges de ulike krav.

Ved spørsmål om hvordan bedriften holder seg oppdatert på bransjens best tilgjengelige teknologi, svarte FRAMO at de «følger EU's BAT-referansedokumenter (BREF) for å holde seg oppdatert på de beste teknikkene». Det må derfor redegjøres for hva dokumentene er.

EU utarbeider dokumenter som fastslår hva som er de best anvendelige teknikker for bransjene som omfattes av forurensningsforskriftens vedlegg II. Kravene utformes av the European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau (EIPPCB) på bakgrunn av informasjonsutvekslingen innenfor Industriutslippsdirektivet.<sup>71</sup> EIPPCB utgir deretter kravene i såkalte BAT-referansedokumenter (BREF-dokumenter). BREF-dokumentene er nyttige hjelpemidler da de fastsetter hva som er beste tilgjengelige teknikker innenfor en bransje eller sektor.<sup>72</sup> Av BREF-dokumentene utarbeides igjen BAT-konklusjonene som fastslår hva som er gjeldende BAT-teknikker og forpliktende utslippsnivåer (BAT-AEL) for den enkelte sektor.<sup>73</sup> Forurensningsmyndighetene må følge informasjonen i BAT-konklusjonene når de avgjør hvilke vilkår som skal stilles til en bedrift.

Virksomhetene som omfattes av Industriutslippsdirektivet skal overholde de pålagte utslippsnivåene senest fire år etter at BAT-konklusjonene er publisert.<sup>74</sup>

Forurensningsmyndigheten må kontrollere at virksomheten innfrir kravene innen fristen. Bedriftene må vurdere eget anlegg, utstyr og utslippsnivåer opp mot kravene som fremgår av konklusjonene, og må eventuelt investere i nytt utstyr for å kunne møte kravene.<sup>75</sup>

---

<sup>70</sup> Utslippstillatelse nr. 7078, for Frank Mohn Fusa AS (Framo)

<sup>71</sup> Miljødirektoratet, *Industriutslippsdirektivet (IED)*, (<https://www.miljodirektoratet.no/naringsliv/industri/industriutslippsdirektivet/>)

<sup>72</sup> Miljødirektoratet, *Industriutslippsdirektivet (IED)*, (<https://www.miljodirektoratet.no/naringsliv/industri/industriutslippsdirektivet/>)

<sup>73</sup> Miljødirektoratet, *Industriutslippsdirektivet (IED)*, (<https://www.miljodirektoratet.no/naringsliv/industri/industriutslippsdirektivet/>)

<sup>74</sup> Ansatt hos Fylkesmannen i Oslo og Viken

<sup>75</sup> Ansatt hos Fylkesmannen i Troms og Finnmark

Ved kontroll av den aktuelle virksomhet, vil de stille spørsmål om hvordan bedriften har vurdert BAT.<sup>76</sup> Dersom virksomheten da ikke har vurdert det, vil de få et avvik. Bedriften har da en bestemt tidsfrist til å sende inn dokumentasjon for å vise at de har overholdt vilkåret.<sup>77</sup> Gjøres ikke dette, vil Fylkesmannen vurdere å fastsette tvangsmulkt for å få bedriften til å utføre dette.

### 3.4.2 Hvilken teknologi er den best tilgjengelige?

Forurensningstillatelse nr. 28714 eksemplifiserer hvordan myndighetene formulerer vilkåret om BAT. I tillatelsen står det

Dette innebærer også en plikt til å benytte de beste tilgjengelige teknikker, BAT (Best Available Techniques), jfr. gjeldende BREF.

Forurensningstillatelse nr. 138227 gi en nærmere definisjon av begrepet og fastslår

Som "tilgjengelige" teknikker regnes de teknikker som er utviklet i en slik grad at de kan anvendes i den aktuelle type virksomhet på økonomisk og teknisk mulige vilkår.

Der forurensningstillatelsen selv ikke spesifiserer kravet, gir forurensningsforskriftens vedlegg II en generell definisjon av begrepet. Ordet 'tilgjengelige' defineres som

de teknikker som er utviklet i en slik målestokk at de kan anvendes i den aktuelle industrielle sektor på økonomisk og teknisk mulige vilkår, idet det tas hensyn til kostnader og fordeler, uansett om teknikkene anvendes eller produseres i Norge eller ikke, så lenge virksomheten har tilgang til teknikkene på rimelige vilkår.<sup>78</sup>

At teknologien må være tilgjengelig setter en begrensning for hvilken teknologi en bedrift kan føle seg pålagt å bruke. Da begrensningen senker kravene til hvilken teknologi en bedrift må anvende, er det lettere for bedrifter å innfri kravene prinsippet stiller. Særlig bedrifter med mindre ressurser og kapital får en fordel ved at teknologien skal være økonomisk og teknisk tilgjengelig. Nyutviklet teknologi er ofte dyrt og dersom prinsippet hadde stilt krav om at bedrifter skulle anvende den *beste* teknologien uten forbehold om at teknologien skulle være tilgjengelig, kunne det resultere i at mange bedrifter ville mistet utslippstillatelsen på grunn av

---

<sup>76</sup> Ansatt hos Fylkesmannen i Rogaland

<sup>77</sup> Ansatt hos Fylkesmannen i Rogaland

<sup>78</sup> Forurensningsforskriftens kapittel 36 vedlegg II

økonomi. Skulle bedriftene anvendt den beste teknologi uten hensyn til økonomi og tilgjengelighet ville det ført til en urimelig rettssituasjon for mange bedrifter. Begrensningen i 'tilgjengelig' har derfor stor betydning. På den annen side kan begrensningen føre til at bedriftenes forurensende utslipp ikke reduseres så mye, da bedriftene ikke trenger å anvende den aller beste teknologien i deres sektor.

Hvilken konkret teknologi bedriftene skal bruke for å opprettholde kravene, overlates Miljødirektoratet og Fylkesmennene bedriftene bestemme selv.<sup>79</sup> De legger derimot informasjon om BAT fra EU-dokumentene til grunn og vedtar i stedet spesifikke krav til blant annet grenseverdier, utslippskrav og funksjonskrav. En ansatt hos Fylkesmannen i Telemark og Vestfold sier at selv om BAT-konklusjonene lister hva som er å anse som den beste anvendelige teknologien, er de åpne for å godta andre teknikker dersom de oppfyller de konkrete utslippsnivåene BREF-dokumentene stiller.

### 3.4.3 Når skal teknologien implementeres?

I FRAMO sin forurensningstillatelse står det at

Som en del av bedriftens internkontroll skal det skje en løpende vurdering og om nødvendig, implementering av de beste tilgjengelige teknikker, jf. IPPC-direktivets artikkel 2-11. (*Min understrekning*).

Ordene «om nødvendig» kan reise tolkningstvil for bedriftene. Formuleringen reiser spesielt ett viktig spørsmål; i hvilke situasjoner er det nødvendig å implementere en ny og mer miljøfremmede teknologi? Spørsmålet om hvem som skal vurdere når det er nødvendig å implementere den beste tilgjengelige teknikken kan oppstå i tilfellene hvor det finnes en ny, bedre eller dyrere teknologi. Er dette en avgjørelse bedriften selv må ta eller er avgjørelsen lagt til forurensningsmyndighetene? Svaret beror på om bedriften er underlagt tiltaksplikt eller ikke, jf. § 7 annet ledd. Da bedriftenes tiltaksplikt vil bli redegjort for i kapittel 7, vil spørsmålet drøftes i punkt 7.3.

---

<sup>79</sup> Ansatt hos Fylkesmannen i Agder

## 4 Forurensningsloven § 16

### 4.1 Innledende bemerkninger

Kapittelet redegjør for adgangen forurensningsloven § 16 gir forvaltningen til å stille teknologikrav. Avhandlingen vil først forklare vilkårsbegrepet, før det sees på hvilke begrensninger bestemmelsen stiller for adgangen til å sette teknologikrav til en forurensningstillatelse. Bakgrunnen for å vurdere hvilke begrensninger som følger av hjemmelsgrunnlaget, er fordi de påvirker hva forvaltningens kan stille vilkår om. Da hovedformålet med avhandlingen er å utpense hvilken adgang forvaltningen har til å gjøre dette, er begrensningene fra hjemmelsgrunnlaget av stor betydning.

### 4.2 Vilårsstillelse etter forurensningsloven § 16

Forurensningslovens § 16 regulerer vilårsstillelse. Bestemmelsens første ledd fastslår at:

I tillatelse etter loven eller 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. Det kan herunder fastsettes vilkår som beskyttelses- og rensetiltak, gjenvinning og at tillatelsen bare skal gjelde for en viss tid.

Ordene ‘vilkår’ og ‘betingelse’ benyttes om hverandre.<sup>80</sup> Begrepet kan defineres som krav som stilles til et vedtak og som må være oppfylt for at tillatelsen skal være gyldig.<sup>81</sup> Vilårsene er dermed en forutsetning for tildelingen av tillatelsen fra myndighetenes side. Selv om vilkår er betingelser som må oppfylles for å tilkjennes en gyldig forurensningstillatelse, har søkeren selv satt seg i posisjonen ved å søke om tillatelse, og er derfor fri til å avstå forurensningstillatelsen dersom han ikke vil godta vilkåret.

Ved vurderingen av om en forurensningstillatelse skal gis, er det vanligvis ikke spørsmål om man skal godkjenne eller avslå søknaden, men heller hvilke vilkår som kan stilles for å regulere og begrense forurensningen på best mulig måte.<sup>82</sup> Vilkår nyanserer og detaljstyrer en

---

<sup>80</sup> Eckhoff og Smith (2014) s. 410

<sup>81</sup> Wang (2015) s. 93

<sup>82</sup> Hans Christian Bugge, *Norsk Lovkommentar: Forurensningsloven*, note 75, Rettsdata.no

konsesjon, som gir tilpassede løsninger for den enkelte søkeren og er dermed en mellomløsning fra å avslå og godkjenne en søknad. Ved å stille miljøfremmede vilkår som gagnar fler enn kun den enkelte bedrift, vil vilkårsstillelse videre gi fordelaktige løsninger for samfunnet. På den annen side kan vilkårsstillelse gjøre rettssituasjonen for søkerne uforutsigbar da like søknader kan få ulike utfall, samt at de ikke vet hvilke tyngende plikter myndighetene kan pålegge dem.

Siden et vilkår medfører at rettssubjektet pålegges en betingelse, må forvaltningen i utgangspunktet ha hjemmel i formell lov eller annet tilstrekkelig kompetansegrunnlag når de pålegger vilkår, dersom forvaltningen ikke skal gå utenfor sin materielle kompetanse jf. det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet. Er adgangen lovfestet ved at den aktuelle loven uttrykkelig gir hjemmel for vilkårsstillelse, kan tyngende vilkår alltid stilles til et forvaltningsvedtak.<sup>83</sup> Dette er tilfellet for § 16 som fastslår at det «kan [...] settes nærmere vilkår». Ordet ‘kan’ viser til et diskresjonært skjønn, slik at det er opp til forvaltningen å avgjøre hvilke vilkår som skal settes.

Når forvaltningen fastslår hvilke vilkår som skal stilles for å forhindre at forurensningen blir større enn akseptabelt, lister § 11 femte ledd momenter som forvaltningen skal legge vekt på i vurderingen av hvor tyngende vilkår som kan settes. Avveiningen beror på forvaltningens skjønn, hvor forurl. §§ 11 jf. § 16 «gir en vid rettslig ramme for vurderingen».<sup>84</sup>

## **4.3 Adgangen til å stille teknologikrav etter forurensningsloven § 16**

Selv om forurl. § 16 fastslår at det ‘kan’ settes vilkår, er ikke forvaltningen fri til å sette hvilke som helst vilkår. Avgjørelsen av hvilke vilkår som kan stilles beror på en bred skjønnsmessig vurdering, hvor blant annet hjemmelsgrunnlaget vil begrense handlefriheten. Delkapittelet ser nærmere på hvilke grenser forurensningsloven § 16 setter, da det har stor betydning for spørsmålet om hvilken adgang forvaltningen har til å stille teknologivilkår. Bestemmelsens ordlyd, forarbeider og lovens formål drøftes for å belyse bestemmelsens grenser.

### **4.3.1 Ordlyd**

---

<sup>83</sup> Winge, Nikolai K., *Forelesning i alminnelig forvaltningsrett – Skjønnsutøvelse, skjønnsskranker og tyngende vilkår*, Forelesning i Forvaltningsrett for det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo, høsten 2018

<sup>84</sup> Bugge (2015) s. 300



Ordlyden «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» gir en indikasjon på hva lovgiver har ment at vilkårene innholdsmessig skal omhandle. Selv om ordlyden er vid og stiller få grenser for forvaltningens skjønnsutøvelse, stiller den en viktig begrensning ved å fastslå at vilkårene må være egnet til å motvirke at forurensningen skal føre til skader og ulemper. Likevel vil ikke ordlyden avskjære muligheten til å stille vilkår om bruk av beste tilgjengelige teknologi, da en slik teknologi bidrar til å motvirke skader og ulemper.

### 4.3.2 Forarbeider

Forarbeidene til § 16 fastslår at:

[...] bestemmelsen skal gi hjemmel for å stille de vilkår som er aktuelle, og også andre vilkår dersom det viser seg ønskelig. Begrensningen ligger først og fremst i lovens formål. Det vil imidlertid ikke være adgang til å stille et hvilket som helst vilkår i enhver sak, bare de fremmer lovens formål og kan motvirke forurensninger.<sup>85</sup>

Videre fremgår det at § 16 første ledd «gir en omfattende hjemmel for å sette de vilkår for tillatelsen som trengs for å motvirke forurensning fra søkerens virksomhet».<sup>86</sup> Samt at «det særlig er vilkårene som vil være virkemidlet til å hindre forurensninger» og at «departementet mener derfor at loven må ha vid adgang til å sette nærmere vilkår i en tillatelse».<sup>87</sup>

Uttalelsene gir forvaltningen en vid adgang til å pålegge bedrifter teknologivilkår. Adgangen begrenses av lovens formål og at vilkåret må motvirke forurensning.

### 4.3.3 Formål

Videre vurderes det om formålet stiller begrensninger i forvaltningens adgang til å pålegge bedrifter vilkår om BAT etter § 16. Forurensningslovens formål understreker at loven skal «[...] verne det ytre miljø mot forurensning [...]», samt å «[...] sikre forsvarlig miljøkvalitet [...]» for å unngå helseskade jf. § 1 første og annet ledd. Formålets ordlyd stiller, i likhet med ordlyden til § 16, en begrensning ved å påpeke at vilkårene skal bidra til å verne miljøet mot

---

<sup>85</sup> Ot.prp nr. 11 (1979—80) s. 28

<sup>86</sup> NUT 1977:1 Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver, 1977, s. 135

<sup>87</sup> NUT 1977:1 s. 43

forurensning. Som følge av formåletts vide formulering, gir §§ 16 og 1 forvaltningen myndighet til å pålegge søkere et bredt spekter av tiltak, så lenge tiltaket begrenser forurensning og er gyldig etter kravene vilkårs læren stiller.<sup>88</sup>

Et vilkår om BAT bidrar til å verne miljøet mot forurensning da prinsippet krever at bedriftene skal anvende de beste tilgjengelige teknikker innenfor sin bransje. Da formålet med den teknologien er å redusere forurensende utslipp, sikrer vilkåret en forsvarlig miljøkvalitet. Formålet utgjør dermed ikke en begrensning i forvaltningens adgang til å pålegge vilkår om BAT. Ved tolkning av lovens formålsbestemmelse, utgjør GrL § 112 et sentralt og tungtveiende moment. Grunnlovens miljøbestemmelse taler for tolkningen som best ivaretar miljøhensyn og er derfor et supplement som medfører at adgangen til å gi miljøbegrunnede vilkår er større. I forhold til teknologivilkår kan grunnlovsbestemmelsen føre til at bedriftene blir underlagt strenge krav i den hensikt å ivareta miljøet bedre. Ved å pålegge strengere vilkår er bedriftene nødt til å investere mer, blant annet økonomisk, for å tilegne seg teknologien som kreves for å få innvilget forurensningstillatelse. Hvor strengt et vilkår er beror blant annet på hvor store investeringer som kreves av bedriften og hvilken miljøgevinst det medfører. Da et vilkår om BAT vil bidra til å begrense forurensning, og slik ivareta miljøhensyn, vil det være i overensstemmelse med § 112.

#### 4.3.4 Oppsummering

Tolkningen av bestemmelsen viser hvilke grenser bestemmelsen stiller for forvaltningens materielle kompetanse til å stille teknologivilkår.<sup>89</sup> Redegjørelsen viser at forurensningsloven § 16 gir forvaltningen tilstrekkelig myndighet til å pålegge bedrifter teknologikrav i deres forurensningstillatelser, såfremt det konkrete vilkåret er innenfor begrensningene rettskildene stiller. De gjennomgåtte rettskildene setter få begrensninger i forvaltningens adgang, men presiserer at vilkåret må være i tråd med formålet, samt være egnet til å begrense forurensning. Innenfor disse begrensningene har forvaltningen et vidt spillerom til å stille vilkår basert på eget skjønn, men dersom forvaltningen overtrer grensene foreligger det myndighetsoverskridelse som kan føre til at vedtaket blir ugyldig.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Erlend Bakken og Dag Erlend Henriksen, «Omgjøring og vilkårsfastsettelse etter forurensningsloven», Tidsskrift for forretningsjus 2000/3 s. 345—369, Juridika, under punkt 2.2.

<sup>89</sup> Eckhoff og Smith (2014) s. 362

<sup>90</sup> Eckhoff og Smith (2014) s. 362

Som avhandlingen vil se på i kapittel 5, begrenses forvaltningens kompetanse til å stille teknologivilkår av flere momenter enn kun hjemmelsgrunnlaget. Kapittel 5 redegjør for et annet regelsett som stiller ytterligere grenser, nemlig den ulovfestede vilkårlæren.

Vilkårlærens begrensninger vurderes da et vilkår må være innenfor grensene læren stiller for å være lovlig.

# 5 Vilkårslæren

## 5.1 Informasjon om vilkårslæren

Dersom det ikke finnes en aktuell lovhjemmel som åpner for vilkårsstillelse, er den ulovfestede vilkårslæren et alternativt grunnlag. Etter læren kan forvaltningen på ulovfestet grunnlag stille tyngende vilkår til et begunstigende forvaltningsvedtak, dersom de er underlagt et diskresjonært skjønn.<sup>91</sup> Ettersom lex superior-prinsippet avskjærer muligheten om å stille vilkår i strid med lov, kan det ikke stilles vilkår til lovbundne vedtak da søkeren har krav på rettighetene hvis bestemmelsens vilkår er oppfylt.

Kompetansen til å stille vilkår etter læren begrunnes i tankegangen ‘fra det mer til det mindre’, som vil si at der forvaltningen har mulighet til å avvise en søknad, altså gjøre det mer, kan de gjøre det mindre, nemlig godkjenne søknaden med visse vilkår. Læren har vokst frem gjennom et langvarig samspill av teori og rettspraksis, og anerkjennes i dag som sikker rett.<sup>92</sup> En konsekvens av at læren er ulovfestet er at grensene er mer vage og mer utilgjengelige enn lovfestede grenser. I nyere tid har det blitt stilt spørsmål om læren burde lovfestes for å redusere faren for at forvaltningen går utenfor sine fullmakters grenser, i tillegg til å gi borgerne en mer forutberegnelig rettsstilling.<sup>93</sup>

## 5.2 Kravene i den ulovfestede vilkårslæren

Da læren er ulovfestet følger vilkårene av langvarig praksis. Eckhoff og Smith skriver at

[...] verken tolkningssynspunkter eller praksis [kan] begrunne at det pålegges hvilke som helst plikter. Grensene for hva som kan godtas, vil stort sett være de samme som når loven inneholder en generell hjemmel til å stille vilkår [...]. Vilkåret må først og fremst ha saklig sammenheng med begunstigelsen. [...] Tilstrekkelig saklig

---

<sup>91</sup> Aulstad, Johan Greger, «Bør en større del av den alminnelige forvaltningsretten lovreguleres?», i *Rett og toleranse: Festskrift til Helge Johan Thue*, Torstein Frantzen, Johan Giertsen og Guiditta Cordero Moss (red.), Gyldendal akademisk 2007 s. 594—609, under punkt 5.1

<sup>92</sup> Se for eksempel Rt. 1961 s. 297 (Glacier Blue) og Rt. 1979 s. 994 (Drosjesentral)

<sup>93</sup> Oppgaven går ikke nærmere inn på diskusjonen, se NOU 2019:5 kapittel 34 for mer informasjon

sammenheng vil likevel ikke alltid være nok. Vilkåret må ikke være uforholdsmessig tyngende i forhold til det som søkes oppnådd (proporsjonalitet [...]).<sup>94</sup>

Uttalelsen stiller to kumulative vilkår som må være oppfylt for at det lovlig skal stilles vilkår etter den ulovfestede vilkårs læren. For det første må ethvert vilkår ha saklig sammenheng med vedtaket, og for det andre må vilkåret ikke være uforholdsmessig tyngende. Vilkårene begrenser forvaltningens kompetanse, da de setter grenser for hva et vilkår kan inneholde. Vurderingen av om et teknologivilkår oppfyller kriteriene og slik er lovlig å stille, beror på en helhetsvurdering av de to momentene.<sup>95</sup>

Rt. 2003 s. 764 belyser vilkårs lærens elementer godt, da avgjørelsen både drøfter om et vilkår stod i saklig sammenheng med vedtaket og om det var uforholdsmessig tyngende.

Avgjørelsen var den første hvor Høyesterett anvendte en forholdsmessighetsterminologi.<sup>96</sup> Dommen reiste spørsmål om det var lovlig å pålegge søker et vilkår om å betale utbyggelsen av en gang- og sykkelvei. Totalkostnaden på sykkelveien var på 3-4 millioner kroner, sett opp mot den samlede investeringen på 100 millioner kroner. Resultatet ble at vilkåret ikke var uforholdsmessig tyngende. Høyesterett vurderte ikke om det forelå tilstrekkelig saklig tilknytning, da vilkåret var satt med søkerens samtykke.<sup>97</sup>

### **5.2.1 Saklig sammenheng**

For det første må vilkårene forvaltningen stiller ha saklig sammenheng med vedtaket. Kriteriet er en todelt vurdering hvor det stilles krav om at vilkåret skal stå i saklig sammenheng med vedtaket og vilkåret må stå i saklig sammenheng med lovens formål. Rt. 2003 s. 764 fastslår todelingen, da førstvoterende i avsnitt 60 viser til plan- og bygningslovens § 7 sine forarbeider som sier at et vilkår må ivareta lovens formål og må ha en naturlig tilknytning til vedtaket.

---

<sup>94</sup> Eckhoff og Smith (2018) s. 418

<sup>95</sup> Tolkningssuttalelse fra lovavdelingen, referanse 00/4183 E ILB/mk/keI, under punkt 3.5 (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-18---juridiske-spor-smal-vedrorende-innst.-s.-nr.-122-1999-2000-gasskraft/id2457927/>)

<sup>96</sup> Sjøvig (2015) s. 119; Se dommens avsnitt 83

<sup>97</sup> Backer (2012) s. 217

Kravet om saklig sammenheng stiller grenser for hvilke hensyn forvaltningen kan vektlegge når de stiller et vilkår.<sup>98</sup> Forvaltningen kan ikke i deres avgjørelser bygge på ethvert hensyn, men er bundet til å bruke relevante hensyn. Deres kompetanse begrenses av blant annet lov, forskrifter og ulike ulovfestede lærer, slik som vilkårs læren.

Vilkårets innhold har blitt nærmere presisert i juridisk teori. Bugge skriver at «Etter vilkårs læren må vilkåret ha saklig sammenheng med vedtaket [...]. Det er først og fremst formålet med vedkommende lovbestemmelse, sammenholdt med lovens formålsparagraf, som avgjør hva som kan anses for å ha saklig sammenheng med vedtaket».<sup>99</sup> Uttalelsene viser at lovens formål er en viktig komponent i vurderingen av om et vilkår har saklig sammenheng.

Spørsmålet videre er hvordan elementet stiller en begrensning i adgangen til å pålegge bedrifter vilkår om best anvendelig teknologi. Om et vilkår om BAT er saklig i relasjon til formålet har blitt drøftet ovenfor i punkt 4.3.3, så vurderingen videre vil se på om et vilkår om BAT er saklig i forbindelse med vedtaket. Da vedtaket i foreliggende tilfelle vil være å innvilge en forurensningstillatelse for den aktuelle bedriften, vil et vilkår om å anvende den beste tilgjengelige teknologi være relatert til hva vedtaket omhandler da det gjelder forurensning. Siden et hensyn ved å tillegge en bedrift vilkår om å bruke den beste tilgjengelige teknologien er å redusere forurensende utslipp utover hva som er akseptabelt, vil vilkåret ha tilstrekkelig saklig sammenheng. Det foreligger dermed en naturlig sammenheng mellom et vilkår om BAT og vedtaket.

## 5.2.2 Uforholdsmessig tyngende

Videre vil kravet om at vilkåret ikke skal være uforholdsmessig tyngende stille en begrensning for hva et vilkår lovlig kan inneholde. Mens kravet om saklig sammenheng setter en grense for hvilke hensyn som er relevante for det aktuelle tilfellet, vil kravet om forholdsmessighet trekke en grense for hvor stor vekt et relevant hensyn kan tillegges. For eksempel, i sakene hvor økonomi er et relevant hensyn, vil forholdsmessighetsprinsippet si at det er en grense for hvor dyrt noe kan bli. For å avgjøre om vilkåret forvaltningsmyndigheten har stilt er i tråd med kravet om forholdsmessighet, må vilkåret vurderes opp mot vedtaket.

---

<sup>98</sup> Johan Greger Aulstad, «Forholdet mellom legalitetsprinsippet og prinsippet om avtalefrihet – illustrert ved avtaler som gjør unntak fra forurensningsforbudet i forurensningsloven § 7», *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2002 s. 229-265, på s. 233 ([https://lovdata.no/pro/#document/JUS/aulstad-jg-2002-01/KAPITTEL\\_2-2](https://lovdata.no/pro/#document/JUS/aulstad-jg-2002-01/KAPITTEL_2-2))

<sup>99</sup> Bugge (2015) s. 232

Ifølge Graver skal begrepet forstås vidt.<sup>100</sup> Han uttaler at vilkåret består av tre elementer, herunder om vilkåret er «egnet til å realisere de formål inngrepet har», at «tiltaket må ikke gå ut over det som er nødvendig i det enkelte tilfellet» samt at «fordelene ved å foreta inngrepet overstiger ulempene».<sup>101</sup> I praksis glir momentene over i hverandre og utgjør en vurdering. Forholdsmessighetsvurderingen blir ofte skjønsmessig da det er svært vanskelig å utdype elementets innhold nærmere ettersom elementet er utviklet gjennom rettspraksis.<sup>102</sup> Forholdsmessighet deles i vid og snever forstand. Elementene *egnethet* og *nødvendighet* er forholdsmessighet i vid forstand, mens elementet om at *fordelene og ulempene skal være i balanse* er forholdsmessighet i snever forstand.

Egnethet stiller krav om at middelet, herunder vilkåret om BAT, skal være egnet for å nå målet. Elementets innhold presiseres i juridisk teori, men forfattere har ulike oppfatninger av hva kravet består av. Graver skriver at «[v]urderingen av om et tiltak er egnet, vil i første rekke være av faktisk, faglig karakter og ha sammenheng med situasjoner der forvaltningen skal realisere bestemte mål».<sup>103</sup> Bernt derimot forklarer elementet som «[...] en presisering eller mulig utvidelse av kravet om at forvaltningsskjønnet skal være basert på et ønske om å ivareta den type formål vedkommende lov eller annet hjemmelsgrunnlag er utformet med sikte på å ivareta».<sup>104</sup> Forfatterne beskriver elementets innhold ulikt, slik at elementets konkrete innhold forblir uklart.

Relatert til teknologiproblematikken blir spørsmålet om vilkåret som stilles til forurensingstillatelsen, herunder å anvende den beste teknologien, er egnet til å realisere de formål inngrepet har, som er å redusere forurensende utslipp og slik være i samsvar med formålet til forurensningsloven. For å finne ut av om den best anvendelige teknologien er egnet til å realisere formålet med inngrepet, må det vurderes om teknologien som er BAT for den aktuelle bransjen fungerer. Det vil dermed avhenge av hva de beste tilgjengelige teknikkene for bransjen er. Dersom den nyeste og beste teknologien begrenser utslippene til et akseptabelt nivå, er det egnet til å realisere formålet med inngrepet.

Det neste elementet i forholdsmessighetsvilkåret, er at det konkrete vilkåret skal være et nødvendig middel for å nå målet. I likhet med egnethet, er elementets innhold utpenslet i

---

<sup>100</sup> Sjøvig (2015) s. 37

<sup>101</sup> Graver (2015) s. 128—129

<sup>102</sup> Eckhoff og Smith (2010) s. 425

<sup>103</sup> Graver (2015) s. 128

<sup>104</sup> Sjøvig (2015) s. 37

juridisk teori. Ifølge Graver betyr elementet at vilkåret ikke «[...] må gå ut over det som er *nødvendig* i det enkelte tilfellet». <sup>105</sup> Tiltaket må ikke være «[...] større eller strengere enn det som er nødvendig ut fra formålet», slik at dersom det finnes en mindre inngripende måte for å nå formålet enn det som pålegges søkeren så er vilkåret uforholdsmessig. <sup>106</sup> Bernt beskriver innholdet i elementet slik at man ikke skal utsette borgerne for unødvendige inngrep. <sup>107</sup> Han anser elementet som et «minste middels prinsipp», slik at dersom «[...] samme resultat kunne oppnås ved andre og mindre inngripende tiltak og uten vesentlig ekstra ressursbruk, har forvaltningen overskredet grensene for sine fullmakter». <sup>108</sup>

Vurderingen videre er hvordan elementet stiller en begrensning for innholdet av et teknologikrav. I praksis vil nødvendighetskravet utgjøre en viktig begrensning ved spørsmålet om hvilken teknologi en bedrift er pliktig til å anvende. Dersom en bedrift blir pålagt å oppdatere teknologien kan nødvendighetskravet bli relevant i vurderingen av om forurenseren kan motsette seg en konkret renseteknologi fordi den er uakseptabel dyr. Etter nødvendighetskravet kan det ikke stilles strengere krav enn det som er nødvendig ut fra formålet. Det betyr at dersom formålet om å begrense forurensning nås, er det irrelevant hvilken teknologi som ble brukt. Slik at dersom bedriften kan implementere et billigere og mindre omfattende alternativ, som ivaretar formålet med vedtaket tilstrekkelig, vil det være mindre inngripende overfor bedriften. Begrensningen får betydning for bedrifter på den måten at dersom de i vurderingen av teknologi står mellom et dyrt og et billigere alternativ, som begge innfrir utslippskravene bedriften må følge, kan de velge det billigste. I vurderingen er kostnadselementet svært sentralt. Dette illustrerer adgangen bedrifter har til å fremme motforslag om en annen teknologi enn den de blir pålagt, dersom den er like effektiv. En ansatt hos Fylkesmannen i Trøndelag støtter opp om denne muligheten og sier at «det kan brukes annet utstyr hvis dette oppfyller aktuelle utslippsnivåer som er nevnt i nye BREF dokumenter».

Det siste elementet i forholdsmessighetsvurderingen knytter seg til vilkårets fordeler og ulemper. For at kravet skal innfris må fordelene veie tyngre enn ulempene etter en konkret interesseavveining. Hvor stor interesseovervekt fordelene må ha, beror på det aktuelle

---

<sup>105</sup> Graver (2015) s. 128

<sup>106</sup> Graver (2015) s. 128

<sup>107</sup> Sjøvig (2015) s. 37

<sup>108</sup> Sjøvig (2015) s. 37



rettsområdet.<sup>109</sup> Det legges til grunn at det er tilstrekkelig med vanlig interesseovervekt på vilkårslærens område. I redegjørelsen av elementets innhold skriver Graver at «[...]fordelene ved å foreta inngrepet overstiger ulempene», samt at det blir en vurdering «[...] av om vekten av de hensyn som taler for inngrepet, veier tyngre enn de som taler mot».<sup>110</sup> Da de aktuelle hensyn sjeldent er i balanse, vil vurderingen ofte være basert på et «verdibasert skjønn, ofte med klare politiske overtoner».<sup>111</sup>

Vurderingstemaet er om fordelene ved å bruke den beste tilgjengelige teknologien overgår ulempene bedriften får ved å implementere teknologien. Et tungtveiende hensyn på miljørettens område er selvfølgelig å forhindre forurensning, samt å begrense skadene utslippene medbringer. Da hensynet er i tråd med lovens formål vil det være et viktig hensyn. På den andre siden vil blant annet bedriftens økonomi være et mothensyn.

En fordel med vilkåret er selvfølgelig at det reduserer forurensning. En ulempe er at dersom teknologien til stadighet skiftes ut er det svært kostbart for bedriftene. I tillegg til økonomi, vil pålegging av BAT til bedrifter medføre en hyppigere utskiftning av teknologi enn dersom bedriftene ikke er pålagt å bruke den nyeste tilgjengelige teknologien. En hyppig utskiftning av teknologi resulterer igjen i mye avfall som er miljøskadelig. Særlig vil dette være u hensiktsmessig dersom fordelene med den nye teknologien ikke er svært mye bedre enn den gjeldende teknologien.

---

<sup>109</sup> Graver (2015) s. 129

<sup>110</sup> Graver (2015) s. 129

<sup>111</sup> Graver (2015) s. 129

## 6 Regelsettenes forhold og konsekvenser

### 6.1 Innledende bemerkninger

Foreliggende kapittel sammenholder informasjonen fra kapittel 4 og 5. Først skal forholdet mellom § 16 og vilkårslæren fastsettes for å avgjøre om de gjelder parallelt eller om de supplerer hverandre. Dersom de supplerer hverandre må teknologivilkåret være innenfor begrensningene til både vilkårslæren og § 16. Svaret påvirker forvaltningens adgang til å stille teknologikrav, ettersom skjønnsutøvelsen blir mer innskrenket dersom et teknologivilkår må oppfylle begrensningene § 16 og vilkårslæren stiller, i stedet for begrensningene til kun en av dem. Deretter drøftes hvilke konsekvenser en supplerer gir, før det til slutt sees på om det kan stilles andre vilkår enn forurensningsmessige. Avhandlingen sammenholder informasjonen for å se begrensningene i en klarere sammenheng og dermed se hvordan man skal forholde seg til dem.

### 6.2 Forholdet mellom § 16 og vilkårslæren

I noen bestemmelser fremgår vilkårslærens krav tydelig av den konkrete bestemmelsens ordlyd, eksempelvis i sosialtjenesteloven § 20.<sup>112</sup> Bestemmelsens annet ledd fastslår at vilkåret må ha «nær sammenheng» med vedtaket, samt at vilkårene ikke må være «uforholdsmessig byrdefulle» for søkeren. I relasjon til § 16, kan det argumenteres for at bestemmelsens første ledd gir uttrykk for kravet om saklig sammenheng mellom vedtak og vilkår, jf. ordlyden «[...] for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper, og for å fremme effektiv utnyttelse av energi som virksomheten bruker eller frembringer».

Synspunktet støttes i en tolkningsuttalelse fra Lovavdelingen som uttaler at vilkåret om saklig sammenheng ikke får noen «[...] selvstendig betydning ved siden av de krav som følger av forurl. § 16 første ledd første punktum».<sup>113</sup>

Siden kravet om saklighet kan utledes av § 16, er kjernen i spørsmålet av om § 16 og vilkårslæren gjelder parallelt om det kan utledes et forholdsmessighetsprinsipp av § 16, selv om ordlyden ikke gir uttrykk for det.

---

<sup>112</sup> Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)

<sup>113</sup> Uttalelse gitt av Justis- og beredskapsdepartementet, referanse 00/4183 E ILB/mk/kel

Det finnes ingen lovbestemmelse eller rettsavgjørelse som fastslår et generelt akseptert forholdsmessighetsprinsipp, men det har likevel vært diskutert om det finnes et slikt prinsipp i norsk forvaltningsrett.<sup>114</sup> Selv om spørsmålet ikke er avklart, råder det enighet om at det gjelder et generelt krav til forholdsmessighet ved vilkårsstillelse.<sup>115</sup> Da det gjelder et generelt forholdsmessighetskrav ved vilkårsstillelse, samt at ordlyden i § 16 gir uttrykk for et saklighetskrav, er kravene vilkårslærens stiller i utgangspunktet inkorporert i § 16, slik at lærens og bestemmelsens begrensninger sammenfaller.

Det er enighet i teorien at forurensningsloven § 16 ikke gir en uttømmende regulering av hvilke vilkår som kan stilles, og at den skal suppleres med den ulovfestede vilkårslæren. At regelsettene suppleres betyr at et vilkår må ligge innenfor begrensningene som både § 16 og den ulovfestede vilkårslæren stiller. Synspunktet støttes av Bugge som uttaler at «[d]en mest naturlige tolkning av § 16 er nok at den ikke skal tolkes strengt etter sin ordlyd, men må kunne suppleres av den alminnelige vilkårslæren i forvaltningsretten».<sup>116</sup> Videre påpeker han at vilkårene som bestemmelsen omfatter i første punktum «[...] er en eksemplifisering og ikke en uttømmende liste over hvilke vilkår som kan fastsettes, siden listen er snevrere enn hovedkriteriet i første punktum».<sup>117</sup> Backer uttaler også at «[...] forurl. §§ 16 [...] må suppleres med den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårslære».<sup>118</sup>

### 6.3 Konsekvenser av at regelsettene suppleres

I det følgende redegjøres det for hvilke konsekvenser suppleringen av vilkårslæren får for muligheten til å stille teknologikrav etter § 16. Formålet med å belyse hvilke konsekvenser suppleringen av regelsettene gir, er å påpeke hvordan det påvirker rettsanvendelsen i praksis.

Backer påpeker at en supplerings kan resultere i at tilfellene må tolkes mer innskrenkende enn hvis det hadde vært to uavhengige regelsett.<sup>119</sup> Bugge støtter synspunktet og skriver at «Et vilkår kan finnes å være for inngripende ut fra den alminnelige vilkårslæren, selv om det omfattes av ordlyden i § 16».<sup>120</sup> Det betyr at selv om et vilkår er lovlig etter ordlyden til § 16,

---

<sup>114</sup> Ørnulf Rasmussen, «Forholdsmessighetsprinsippet i forvaltningsretten» *Lov og Rett* 1995/5-6, s. 307-322 under punkt «1.2 Et generelt prinsipp om forholdsmessighet?»

<sup>115</sup> Rasmussen (1995) under punkt «2 De sikre områder»

<sup>116</sup> Bugge (2019) s. 331

<sup>117</sup> Bugge (2019) s. 330

<sup>118</sup> Backer (2012) s. 328

<sup>119</sup> Backer (2012) s. 328

<sup>120</sup> Bugge (1999) s. 345

kan det være i strid med kravene vilkårsloven stiller, for eksempel er uforholdsmessig tyngende. Konsekvensen av at et vilkår er i strid med begrensningene et av regelsettene stiller, er at det blir ugyldig. Dette illustreres ved at selv om ordlyden fastslår at det kan stilles vilkår om rensetiltak, kan et spesifikt renseanlegg være et strengere tiltak enn nødvendig og slik være uforholdsmessig tyngende. Et vilkår kan derfor «[...] være for inngripende selv om det dekkes av lovens ordlyd».<sup>121</sup> Eksemplifiseringen viser regelsettene innvirkning på hverandre. Forvaltningen kan ikke lovlig stille et vilkår som er i tråd med formålet til loven, men som ikke er forholdsmessig.

En annen konsekvens av at regelsettene suppleres er at adgangen til å sette vilkår knyttes opp mot forurensningsloven §§ 1, 2 og 11 femte ledd.<sup>122</sup> Mens § 16 skal «motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper», skal § 2 nr. 1 tredje punktum «oppnå en miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av helse, velferd, naturmiljøet, kostnader forbundet med tiltakene og økonomiske forhold». Bestemmelsene er dermed bredere formulert enn § 16. Ved å knytte § 16 opp mot §§ 1, 2 og 11 kan det reises spørsmål om forvaltningen kan stille vilkår for å bevare mer perifere miljøhensyn, for eksempel hensyn som ikke fremgår av ordlyden til § 16. I vurderingen av hvilken adgang forvaltningens har til å legge vekt på andre miljøhensyn enn de som fremgår av hjemmelsgrunnlaget, er Lunner pukkverk (Rt. 1993 s. 528) relevant. Avgjørelsen trakk opp grensene for forvaltningens skjønnsutøvelse etter § 11. Høyesterett kom til at trafikkstøy var et relevant hensyn som kunne begrunne nektelse av en forurensningskonsesjon. Da trafikkstøy ikke er et hensyn som åpenbart er i samsvar med ordlyden til § 11, illustrerer dommen at «forurensningsmyndighetene har en vid skjønnsmessig adgang til å velge hvilke miljøhensyn de vil fremme når de fastsetter vilkår».<sup>123</sup>

Da avgjørelsen fastslår at trafikkstøy er et relevant hensyn som kan begrunne nektelse av en konsesjon, vil hensynet også være relevant ved vilkårsstillelse etter § 16 selv om ordlyden ikke gir uttrykk for et slikt hensyn. Dette er fordi momentene som forvaltningen skal vektlegge i vurderingen av om en konsesjon skal tillates, er de samme som i vurderingen av

---

<sup>121</sup> Backer (2012) s. 328

<sup>122</sup> Johan Greger Aulstad, «Forholdet mellom legalitetsprinsippet og prinsippet om avtalefrihet – illustrert ved avtaler som gjør unntak fra forurensningsforbudet i forurensningsloven § 7», *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2002 s. 229-265, s. 239 ([https://lovdata.no/pro/#document/JUS/aulstad-jg-2002-01/KAPITTEL\\_2-2](https://lovdata.no/pro/#document/JUS/aulstad-jg-2002-01/KAPITTEL_2-2))

<sup>123</sup> Johan Greger Aulstad, «Forholdet mellom legalitetsprinsippet og prinsippet om avtalefrihet – illustrert ved avtaler som gjør unntak fra forurensningsforbudet i forurensningsloven § 7», *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2002 s. 229-265, s. 240 ([https://lovdata.no/pro/#document/JUS/aulstad-jg-2002-01/KAPITTEL\\_2-2](https://lovdata.no/pro/#document/JUS/aulstad-jg-2002-01/KAPITTEL_2-2))

hvilke vilkår som kan stilles, jf. § 11 femte ledd. Det bemerkes at dersom det stilles vilkår som ivaretar mer perifere hensyn, vil «[...] lovligheten bero på en helhetsvurdering, hvor hovedvekten må legges på vilkårets saklige sammenheng med lovens alminnelige formål og hvor tyngende eller inngripende det er».<sup>124</sup> Uttalelsen viser at det ikke kan stilles hvilke som helst vilkår, men at vilkåret må innfri kravene til saklig sammenheng og uforholdsmessighet. Synspunktet støttes videre av Eckhoff og Smith.<sup>125</sup> Dette viser at forvaltningen har et vidt skjønn til å stille vilkår som ivaretar andre hensyn enn forurensningsmessige, men at lovligheten beror på en helhetsvurdering av om vilkåret er i tråd med vilkårslærens krav. Det underbygger forståelsen av at regelsettene supplerer hverandre.

---

<sup>124</sup> Bugge (1999) s. 351

<sup>125</sup> Eckhoff og Smith (2018) s. 418

# 7 Endring av en forurensningstillatelse

## 7.1 Innledende bemerkninger

Selv om en innvilget forurensningstillatelse medfører at forurenseren innstiller seg på at tillatelsen vil være gyldig i en gitt tidsperiode, kan det oppstå situasjoner som gjør det nødvendig å endre eller omgjøre tillatelsen, for eksempel hvis kravene i tillatelsen ikke lenger er effektive nok til å forhindre skader på miljøet. Dersom endringen stiller strengere miljøkrav enn hva tillatelsen stiller, vil endringen være gunstig for miljøet ettersom det vil være et tiltak som bidrar til å avverge miljøskader, samt å reparere forurensning som alt har oppstått.<sup>126</sup> Fra 1970-årene har forurensningsmyndighetene i takt med den teknologiske utviklingen stadig skjerpet utslippskravene i industrien.<sup>127</sup> Basert på bedriftene som ble spurt i relasjon til avhandlingen, er det sjeldent at bedriftene opplever at det kreves endring. Ansatt hos Fylkesmannen i Trøndelag sier at «Det er nok særlig i situasjoner hvor bedriften ikke greier å oppfylle [grenseverdiene] at vi har krevd endringer i teknologi».

Men er det alltid forurensningsmyndighetene som er ansvarlige for å pålegge bedrifter å gjøre endringer, eller har bedriften i visse tilfeller et ansvar selv? Som nevnt i punkt 3.4.3, kan det oppstå spørsmål om hvem som må vurdere når det er nødvendig å implementere en ny og mer miljøvennlig teknologi. Det kan tenkes at en bedrift er pålagt spesifikke krav om utslippsverdier i deres forurensningstillatelse, og har valgt en teknologi som reduserer utslippene slik at kravene innfris. Noen år senere har teknologien blitt dårligere slik at bedriften ikke lenger innfrir utslippskravene de er pålagt. Hvem har i en slik situasjon ansvaret for å påse at bedriften gjør endringer slik at utslippskravene blir opprettholdt, for eksempel ved å implementere en ny og mer effektiv teknologi? Dersom myndighetene skal regulere tilfellet, må det gjøres etter reglene i § 18. Dersom forurenseren selv skal være ansvarlig, må bedriften oppfylle vilkårene i § 7 tredje jf. annet ledd slik at tiltaksplikten inntreffer.

Kapittelet gir først en introduksjon av forurensningsloven § 18, som viser i hvilke tilfeller forurensningsmyndigheten kan endre en bedrifts forurensningstillatelse. Deretter sees det nærmere på forurensningsloven § 18 første ledd alternativ 1, 2 og 3 for å vurdere hvilken

---

<sup>126</sup> Backer (2012) s. 330

<sup>127</sup> Wang (2015) s. 100

betydning bestemmelsene får i relasjon til § 7 annet og tredje ledd, i spørsmålet om når bedriftene er ansvarlige for å oppdatere teknologien for å begrense forurensning på eget initiativ.

## 7.2 Forurensningsloven § 18

Forurensningsloven § 18 regulerer endring og omgjørelse av en gitt forurensningstillatelse. Første ledd fastslår at «forurensningsmyndigheten kan oppheve eller endre vilkårene i tillatelse etter loven her [...], eller sette nye vilkår, og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake» dersom et av alternativene i 1-6 foreligger. Alternativene 1-6 omfatter både omgjøring og endring til skade og til fordel for konsesjonshaveren. Alternativene 1-3 er til skade for konsesjonshaveren da de skjerper miljøkravene, mens alternativ 4 lemper miljøkravene og er dermed til fordel for konsesjonshaveren.<sup>128</sup> Paragrafen gjelder «[...] alle former for omgjøring, både fullstendig tilbakekall av tillatelsen og endring av vilkårene (ved opphevelse, lemping eller skjerping, eller ved supplerings av vilkårene)».<sup>129</sup> På grunn av sitt vide anvendelsesområde gir paragrafen en «[...] større omgjøringsadgang til fordel for miljøet enn de alminnelige forvaltningsrettslige regler ville gjøre».<sup>130</sup>

Det er to alternativer for å oppheve eller endre en tillatelse, enten i henhold til reglene i første ledd eller etter tredje ledd. Foreligger et av alternativene i første ledd kan forurensningstillatelsen endres forløpende, mens endring og omgjøring etter tredje ledd først kan foretas dersom det er gått 10 år fra tillatelsen ble gitt. Det betyr at dersom det oppstår spørsmål om å endre kravene i tillatelsen før det er gått 10 år, må det følge alternativene i første ledd.

## 7.3 Bedrifters tiltaksplikt

Det trekkes et skille mellom lovlig og ulovlig forurensning som har betydning for om den ansvarlige er pliktig til å treffe tiltak for å begrense forurensningen. For forurensning som er i strid med loven, inntreder det i utgangspunktet en plikt for den ansvarlige til å iverksette tiltak for å begrense den ulovlige forurensningen jf. § 7 annet ledd. Plikten betegnes som den ansvarliges 'tiltaksplikt'. Bestemmelsens annet ledd annen setning fastslår at dersom

---

<sup>128</sup> Backer (2012) s. 331

<sup>129</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979—1980) s. 119

<sup>130</sup> Backer (2012) s. 331

«forurensningen [har] inntrådt» skal den ansvarlige sette i verk tiltak for «å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den» jf. § 7 annet ledd. Et tiltak er for eksempel å implementere en ny og mer miljøvennlig teknologi. Tiltaksplikten gjelder fra tidspunktet det er en risiko for at det vil inntreffe en ulovlig forurensning jf. ordene 'fare for'. Videre påhviler plikten «den ansvarlige for forurensningen», som er rettssubjektet som «har, gjør eller setter i verk noe» som kan medføre fare for forurensning jf. første ledd.

Da tiltaksplikten etter annet ledd kun gjelder for ulovlig forurensning, er det i utgangspunktet ingen tiltaksplikt for lovlig forurensning.<sup>131</sup> I utgangspunktet vil bedrifter som har gyldig rettsgrunnlag til å forurense etter forurl. §§ 8, 9 eller 11 være unnlatt en tiltaksplikt.

I forurl. § 7 tredje ledd oppstilles et unntak fra dette utgangspunktet. Bestemmelsen fastslår at tiltaksplikten for å redusere forurensningen etter annet ledd gjelder til tross for at du har lovlig forurensningstillatelse etter § 11, dersom vedtaket åpenbart kan omgjøres etter § 18 første ledd nummer 1 og 2. Forurenseren må på egenhånd bedømme om kravene i tredje ledd er oppfylt, for å avgjøre om tiltaksplikten oppstår.<sup>132</sup> Dette tilsier at dersom en virksomhet omfattes av § 18 nr. 1 eller nr. 2, har bedriften en tiltaksplikt til å begrense virksomhetens forurensende utslipp, selv om bedriften har lov til å forurense jf. § 11.

Fjerde ledd stiller en viktig begrensning i bedriftenes plikt til å iverksette tiltak.

Bestemmelsen fastslår at selv om bedriften oppfylder vilkårene til § 18 nr. 1 og nr. 2, gjelder plikten kun for «tiltak som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås». Det betyr at selv om bedriften har en plikt til å begrense forurensningen, ved for eksempel å implementere en ny og mer miljøvennlig teknologi, stiller fjerde ledd en grense for hvor avansert og dyr teknologien må være.

Det er vanskelig å finne retningslinjer for rimelighetsvurderingen i fjerde ledd. Forarbeidene uttrykker at det «[...] ikke lar seg gjøre i loven å gi noen presis og spesifisert beskrivelse av hva den alminnelige aktsomhetsnormen nærmere innebærer» og fastslår at det må foretas en «[...] konkret vurdering i det enkelte tilfellet».<sup>133</sup> Wang derimot skriver at det må tas hensyn

---

<sup>131</sup> Backer (2012) s. 341

<sup>132</sup> Bugge (1999) s. 246

<sup>133</sup> NOU 1977:11 Tiltak mot forurensinger, s. 18



til «[...] hvor alvorlig forurensningen er og kostnadene ved tiltaket».<sup>134</sup> Det kreves forholdsmessighet mellom eventuelle skader og tiltakene forurenseren er pliktig til å foreta.<sup>135</sup>

I det følgende skal det sees nærmere på hvilke krav § 18 nr. 1 og nr. 2 stiller for at tiltaksplikten skal inntreffe. Vurderingen er om implementeringen av den nye og best tilgjengelige teknologien vil begrense bedriftens forurensende utslipp.

Paragraf 18 nr. 1 fastslår situasjonen hvor «skaden eller ulempen ved forurensningen blir vesentlig større eller annerledes enn ventet da tillatelsen ble gitt». Bestemmelsen er anvendelig på tilfeller hvor skader har oppstått på grunn av gale forutsetninger som forelå på tidspunktet da søknaden ble godkjent og hvor situasjonen har utviklet seg annerledes enn tenkt.<sup>136</sup> I praksis blir bedrifter pålagt vilkår med formål om å begrense og regulere mengden forurensning bedriften kan slippe ut. Dersom den gjeldende teknologi ikke begrenser utslippene som forutsatt, inntreder det en plikt for bedriften til å treffe tiltak som står i et rimelig forhold til skadene som skal unngås jf. § 7 tredje ledd jf. annet ledd. Hvilke konkrete tiltak bedriften kan implementere, beror på konkrete forhold, blant annet av hvor omfattende skadene er.

Paragraf 18 nr. 2 regulerer situasjonen hvor «skaden eller ulempen kan reduseres uten urimelig kostnad for forurenseren». For å avgjøre om den konkrete situasjon omfattes av bestemmelsen må det foretas en vurdering hvor kostnadene med den nye teknologien må veies opp mot de skader og ulemper som kan unngås ved å anvende den nye teknologien. Vurderingen må bedriften foreta selv. I praksis kan det tenkes at en bedrift har brukt en renseteknologi som har gitt en viss mengde årlige utslipp, men som har vært god nok. Senere utvikles det en ny renseteknologi som reduserer utslippene betydelig mer og som kun er hacket dyrere. Hypotetisk sett vil kostnaden da være så lav at den nye teknologien kan tas i bruk uten urimelig kostnad for forurenseren, samtidig som bidraget teknologien gir er høyt. Tilfellet omfattes da av § 18 nr. 2, slik at bedriften da er pliktet til å innføre den nye teknologien på eget initiativ for å begrense forurensningen, jf. § 7 annet ledd jf. tredje ledd. Dersom den nye renseteknologien er uforholdsmessig dyr sett opp mot bidraget den gir, omfattes tilfellet ikke av § 7 tredje ledd. Det er da ikke «åpenbart» at vedtaket kan omgjøres

---

<sup>134</sup> Wang (2015) s. 56

<sup>135</sup> Hans Christian Bugge, *Norsk lovkommentar: Forurensningsloven*, note 35, Rettsdata.no

<sup>136</sup> Hans Christian Bugge, *Norsk Lovkommentar: Forurensningsloven*, note 87, Rettsdata.no

etter forurl. § 18 første ledd nr. 2. Det illustrerer at forurensere ikke har plikt til å implementere en teknologi som er uforholdsmessig dyr.

Paragraf § 18 nr. 3 er også relevant i forbindelse med teknologiproblematikken. Alternativet omhandler situasjonen når «ny teknologi gjør det mulig å minske forurensningen i vesentlig grad». I motsetning for alternativ 1 og 2, gjelder det ikke noen tiltakspunkt for bedriften etter alternativ 3. Det betyr at dersom forurensningsmyndigheten vil at en bedrift som omfattes av alternativet skal endre teknologien, må de pålegge bedriftene det.

Oppsummert viser gjennomgangen at hvem som vurderer når det er nødvendig å implementere ny teknologi beror på om forurensere har tiltakspunkt eller ikke. Dersom forurensere har en tiltakspunkt etter § 7 annet ledd jf. tredje ledd er det opp til bedriften selv å vurdere nødvendigheten av å implementere den nye teknologien. Likevel kan forurensningsmyndighetene overprøve dette.

## 8 Avsluttende refleksjoner

Fremstillingen gir en redegjørelse av hvilke begrensninger forurensningsloven § 16 og den ulovfestede vilkårsloven stiller for forvaltningens adgang til å pålegge industribedrifter teknologivilkår. Spørsmålet er besvart ved å først drøfte hvert regelsett for seg, for deretter å se nærmere på hvordan regelsettene fungerer i sammenheng. Som kapittel 4 og 5 viser, er de viktigste begrensningene som følger av regelsettene at et teknologivilkår må ligge innenfor forurensningslovens formål, være egnet til å begrense forurensning, ha saklig sammenheng med vedtaket og ikke være uforholdsmessig tyngende. Det er enighet i teorien at regelsettene må suppleres, noe som kan medføre at et tilfelle må tolkes mer innskrenkende, samt at forvaltningen har adgang til å stille vilkår som ivaretar sideordnede hensyn.<sup>137</sup> Underveis har avhandlingen i tillegg belyst hvordan begrensningene virker inn på adgangen til å stille vilkår, ved å illustrere hvordan de stiller seg i relasjon til prinsippet om best anvendelig teknologi. Prinsippet har også blitt grundig gjennomgått i avhandlingen. Da forurensningsmyndighetene alltid skal ha kravet i bakhodet når de vurderer hvilke vilkår som skal stilles, bidrar det til å begrense forurensning i takt med den teknologiske utviklingen.

Gjennomgåelsen viser at forurensningsloven tillegger forvaltningen en vid adgang til å pålegge bedrifter vilkår. Det er gunstig at forvaltningen har en vid adgang til å sette vilkår, da vilkårene som stilles til en forurensningstillatelse kan være et viktig virkemiddel for å begrense forurensning, forutsatt at de rette forurensningsmessige vilkår stilles.

Mange store spørsmål oppstår i som følge av forurensning, blant annet fordi det er et tema med flere aspekter. Forurensningsloven gir en god regulering av forurensning i det ytre miljø, men som oppgaven poengterer, er teknologien i konstant utvikling. Ved at teknologien stadig forbedres og ekspanderer, kan det i fremtiden oppstå forurensningsmessige tvister som ikke omfattes av den nåværende forurensningsloven. Det er derfor viktig å påse at loven i fremtiden oppdateres i tråd med utviklingen, både for å sørge for at den vil omfatte utfordringene den teknologiske utviklingen medfører og for at Norge skal fortsette å ha en streng og grundig regulering av forurensning. Klimaendringer som følge av forurensende utslipp er et globalt problem, så det er viktig at ikke bare Norge, men alle land bestreber seg for å bidra til å begrense deres utslipp så godt som mulig. Dette kan gjøres ved at hvert land

---

<sup>137</sup> Se punkt 6.2 og 6.3.

anvender det globale miljørettslige prinsippet om best anvendelige teknikker, i den grad det er mulig.

# Litteraturliste

Aulstad

Aulstad, Johan Greger, «*Bør en større del av den alminnelige forvaltningsretten lovreguleres?*», i *Rett og toleranse: Festskrift til Helge Johan Thue*, Torstein Frantzen, Johan Giertsen og Guiditta Cordero Moss (red.), Gyldendal akademisk 2007 s. 594 – 609  
([https://lovdata.no/pro/#document/JUS/aulstad-jg-2007-02/KAPITTEL\\_1](https://lovdata.no/pro/#document/JUS/aulstad-jg-2007-02/KAPITTEL_1) )

Aulstad, Johan Greger, «*Forholdet mellom legalitetsprinsippet og prinsippet om avtalefrihet – illustrert ved avtaler som gjør unntak fra forurensningsforbudet i forurensningsloven § 7*», i *Förvaltningsrättslig tidskrift*, Norstedt 2002 s. 229-265,  
([https://lovdata.no/pro/#document/JUS/aulstad-jg-2002-01/KAPITTEL\\_2-2](https://lovdata.no/pro/#document/JUS/aulstad-jg-2002-01/KAPITTEL_2-2))

Backer

Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utgave, Gyldendal Akademisk 2012

Bakken og Henriksen

Bakken, Erlend og Dag Erlend Henriksen, «*Omgjøring av vilkårsfastsettelse etter forurensningsloven*», *Tidsskrift for forretningsjus* 2000/3 s. 345—369, *Juridika* (Sist lest 16. mars 2020)  
(<https://juridika.no/tidsskrifter/tidsskrift-for-forretningsjus/2000/3/artikkel/bakken>)

Bellona

Bellona, «*EU preger energihverdagen*»  
(<https://bellona.no/nyheter/internasjonalt/eu/2003-10-eu-preger-energi-hverdagen>) (sist lest 3. juni 2020)

Brænd og Tjernshaugen

Brænd Tore J. og Andreas Tjernshaugen, «IPPC» i Store norske leksikon, 15. desember 2017, (<https://snl.no/IPPC>) (sist lest 3. juni 2020)

Bugge

Bugge, Hans Christian, *Lærebok i Miljøforvaltningsrett*, 5. utgave, Universitetsforlaget 2019

Bugge, Hans Christian, *Lærebok i Miljøforvaltningsrett*, 4. utgave, Universitetsforlaget 2015

Bugge, Hans Christian, *Forurensningsansvaret: det økonomiske ansvar for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning*, 1. utgave, Tano Aschehoug 1999

Hans Christian Bugge, *Norsk Lovkommentar: Forurensningsloven*, note 2, Rettsdata.no (Sist lest 4. juni 2020)

Hans Christian Bugge, *Norsk Lovkommentar: Forurensningsloven*, note 23, Rettsdata.no (Sist lest 15. mai 2020)

Hans Christian Bugge, *Norsk Lovkommentar: Forurensningsloven*, note 35, Rettsdata.no (Sist lest 26. mai 2020)

Hans Christian Bugge, *Norsk Lovkommentar: Forurensningsloven*, note 51, Rettsdata.no (Sist lest 26. mai 2020)

Hans Christian Bugge, *Norsk Lovkommentar: Forurensningsloven*, note 75, Rettsdata.no (Sist lest 19. mai 2020)

- Hans Christian Bugge, *Norsk Lovkommentar: Forurensningsloven*, note 87, Rettsdata.no (Sist lest 26. mai 2020)
- Eckhoff og Smith  
Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utgave, Universitetsforlaget 2018  
Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 10. utgave, Universitetsforlaget 2014  
Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 9. utgave, Universitetsforlaget 2010
- Energi og Klima  
Energi og Klima, *Utslippsfordelingen*, oppdatert 2020 (<https://energiogklima.no/klimavakten/utslipp-per-innbygger/>) (Sist lest 5. juni 2020)
- Graver  
Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utgave, Universitetsforlaget 2015  
Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 3. utgave, Universitetsforlaget 2007
- Justis- og beredskapsdepartementet  
Tolkningsuttalelse fra lovavdelingen, referanse 00/4183 E ILB/mk/kel (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-18---juridiske-sporsmal-vedrorende-innst.-s.-nr.-122-1999-2000-gasskraft/id2457927/>) (Sist lest 5. juni 2020)
- Miljødirektoratet  
Miljødirektoratet, *Industriutslippsdirektivet (IED)*, (<https://www.miljodirektoratet.no/naringsliv/industri/industriutslippsdirektivet/>) (Sist lest 5. juni 2020)
- Miljøstatus  
Miljøstatus, *Klimagassutslipp fra industri*, sist oppdatert 2019 (<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norsk>)

[e-utslipp-av-klimagasser/klimagassutslipp-fra-industri/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mer-til-forskning-og-utvikling-av-miljovennlig-teknologi/id2613998/)

(Sist lest 4. juni 2020)

Olje- og energidepartementet

Olje- og energidepartementet, *Mer til forskning og utvikling av miljøvennlig teknologi*, 2018

(<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/mer-til-forskning-og-utvikling-av-miljovennlig-teknologi/id2613998/>) (Sist lest 5. juni 2020)

Rasmussen

Rasmussen, Ørnulf, «Forholdsmessighetsprinsippet i forvaltningsretten» *Lov og Rett* 1995/5-6, s. 307—322.

Nærings- og fiskeridepartementet

Tilråkning fra Nærings- og fiskeridepartementet, *Prop. 1 S (2019—2020)*, 20. september 2019

(<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2020/Dokumenter1/Fagdepartementenes-proposisjoner/Narings--og-fiskeridepartementet-NFD/Prop-1-S-/Del-3-Andre-saker/8-Klima--og-miljorelevante-saker-/>) (Sist lest 5. juni 2020)

Søvig (red.)

Søvig, Karl Harald (red.), *Forholdsmessighetsvurderinger i forvaltningsretten*, 1. utgave, Fagbokforlaget 2015

Wang

Wang, Øystein, *Forurensningsloven med kommentarer*, 2. utgave, Gyldendal Norsk Forlag AS 2015

Winge

Winge, Nikolai K., *Forelesning i alminnelig forvaltningsrett – Skjønnsutøvelse, skjønnskranke og tyngende vilkår*, Forelesning i Forvaltningsrett for det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo, høsten 2018 ([https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS2211/h18/undervisningsmateriale-forvaltningsrett/22\\_08\\_2018\\_skjonnstovelse-og-vilkar\\_winge.pdf](https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS2211/h18/undervisningsmateriale-forvaltningsrett/22_08_2018_skjonnstovelse-og-vilkar_winge.pdf))



## **Norske lover, forskrifter og direktiver**

Grunnloven	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Noregs grunnlov (Grunnloven)
Forurensningsloven	Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
IPPC-direktivet	Rådskdirektiv 96/61/EF av DATO om integrert forebygging og bekjempelse av forurensning
Forurensningsforskriften	Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning
Plan- og bygningsloven	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling
Sosialtjenesteloven	Lov 18. mars 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
Naturmangfoldloven	Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold
Industriutslippsdirektivet	Parlaments- og Rådskdirektiv 2010/75/EU av 24. november 2010 om industriutslipp (integrert forebygging og begrensning av forurensning)

## **Norske forarbeider**

St.meld. nr. 44 (1975—76)	Om tiltak mot forurensninger
NUT 1977:1	Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver, Miljødepartementet mai 1977

NOU 1977:11	Tiltak om forurensninger. Delutredning. Utgitt av Justis- og politidepartementet i 1977
Ot.prp. nr. 11 (1979—80)	Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
Ot.prp nr. 1 (1982—83)	Om lov om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven). Utgitt av Miljøverndepartementet 18. juni 1982
Innst. S. nr. 163 (1991—92)	Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forlag fra Einar Førde og Liv Aase til ny § 110B, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven. (Vern av miljøet). Forslag nr. 15 i dokument nr. 12 for 1987-88.
Innst. 187 S (2013—2014)	Innst.187 S (2013–2014) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovsfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter, med unntak av romertall IX. Utgitt 7. mai 2014
NOU 2019:5	Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven). Utgitt av Justis- og beredskapsdepartementet, 14. mars 2019

### **Rettspraksis**

Rt. 1961 s. 297 (Glacier Blue)

Rt. 1979 s. 994 (Drosjesentral)

Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk)

Rt. 2003 s. 764 (Løvenskiold)

Rt. 2012 s. 944 (Elverum Treimpregning AS)

### **Personlig kommunikasjon med ansatte hos Fylkesmenn og forurensningstillatelser**

*Det bemerkes at det er innhentet samtykke til å bruke informasjonen i avhandlingen.*

*Forurensningstillatelsene er hentet fra [www.norskeutslipp.no](http://www.norskeutslipp.no)*

Ailin Gundersen Aarnes	Fylkesmannen i Vestfold og Telemark	4. mars 2020
Hilde Jørgensen	FRAMO FUSA AS	3. mars 2020
Jasmina Hercegovac	Fylkesmannen i Oslo og Viken	13. februar 2020
Marit S. Bendixen	Fylkesmannen i Rogaland	12. februar 2020
Per Kristian Krogstad	Fylkesmannen i Troms og Finnmark	12. februar 2020
Tore Haugen	Fylkesmannen i Trøndelag	17. februar 2020
Veronica Skjøvestad	Fylkesmannen i Agder	10. mars 2020
Den Stolte Hane Jæren AS avd. Nærbø (Hå, Rogaland)	Utslippstillatelse nr. 28714	
Framo Fusa AS (Bjørnafjorden, Vestland)	Utslippstillatelse nr. 7078	
Norsk Gjenvinning (Stjørdal, Trøndelag)	Utslippstillatelse nr. 138227	