

Oslo, 9. april 2025

Klima- og miljødepartementet

OPPFØLGING AV EFTA-DOMSTOLENS TOLKNINGSUTTALELSE I SAK E-13/24

1. INNLEDNING

EFTA-domstolens tolkningsuttalelse av 5. mars 2025¹ viser at det er behov for å endre vannforskriften § 12 og departementets veileder.²

Denne oppfølgingen av EFTA-domstolens tolkningsuttalelse er også oppfølging av vårt innspill i høringen angående foreslåtte endringer i vannforskriften i 2023,³ hvor vi signaliserte at vi ønsket å supplere høringsinnspillet når vi visste hvordan domstolene ville uttale seg i Fjordsøksmålet. Også regjeringen meddelte at den delen av høringen som gjaldt § 12, ville gjenopptas etter domstolenes uttalelser.

EFTA-domstolen slår fast at det gjelder et generelt forbud mot forringelse av vannressurser og at det bare kan gjøres unntak dersom det foreligger «tvingende allmenne hensyn». Private interesser, slik som kapitalavkastning til private investorer, vil ikke være et allment hensyn. EFTA-domstolen uttaler også at ordinære resultater av økonomisk aktivitet ikke kan utgjøre et «tvingende allment hensyn». Det er derfor ikke tilstrekkelig at et planlagt tiltak vil gi inntekter og arbeidsplasser.

Naturvernforbundet og Natur og Ungdom forventer at alle deler av norsk forvaltning heretter fatter vedtak som er i samsvar med EFTA-domstolens tolkningsuttalelse. For å sikre at dette skjer, er det helt nødvendig at både vannforskriften og departementets § 12-veileder blir korrigert.

2. ENDRINGER I VANNFORSKRIFTEN § 12

Vannforskriften § 12 annet ledd bokstav b har i dag følgende ordlyd:⁴

- b. samfunnsnyttan av de nye inngrepene eller aktivitetene skal være større enn tapet av miljøkvalitet, [...]*

¹ [Tolkningsuttalelsen](#) er tilgjengelig på EFTA-domstolens hjemmeside.

² [Departementets veileder til bruk av vannforskriften § 12](#) er tilgjengelig på Vannportalen.

³ [Høringssvar angående regjeringens forslag til endringer i vannforskriften](#), Naturvernforbundet m.fl.

⁴ [Vannforskriften § 12](#) er tilgjengelig på Lovdata.

Denne bestemmelsen er ment å gjennomføre vanddirektivets artikkel 4 nr. 7 bokstav c. I EFTA-domstolens tolkningsuttalelse er denne direktivbestemmelsen oversatt slik:

- c) *årsakene til endringene er tvingende allmenne hensyn, og/eller nytten for miljøet og samfunnet ved gjennomføring av målene nevnt i nr. 1 er mindre enn nytten av de nye endringene for menneskers helse, opprettholdelse av menneskers helse eller bærekraftig utvikling, [...]*

Sammenligningen viser at den norske gjennomføringsbestemmelsen er svært mangelfull. Dersom vannforskriften § 12 tas bokstavelig, vil det være tilstrekkelig å foreta en ordinær kost-nytte-vurdering. Direktivteksten gir imidlertid anvisning på en annen og strengere vurdering.

Allerede høsten 2021 stilte ESA spørsmål ved utformingen av vannforskriften § 12.⁵ I et brev av 15. desember 2021 påpekte KLD at forskriften uansett må tolkes slik at den er i samsvar med vanddirektivet.⁶ Høsten 2022 erkjente likevel KLD at det var behov for å endre forskriftsteksten.⁷

Høsten 2023 sendte KLD et forslag til endring av vannforskriften på høring.⁸ I departementets høringsnotat ble det foreslått å benytte uttrykket «overordnede samfunnsinteresser»:

«Inngrepene eller aktivitetene skal være begrunnet i overordnede samfunnsinteresser, eller deres nytte for menneskers helse, sikkerhet eller en bærekraftig utvikling skal være større enn nytten for miljøet og samfunnet av at miljømålene nås.»

Høringsfristen var 21. november 2023, men vannforskriften § 12 har fortsatt ikke blitt endret. I desember 2024 purret ESA på fremdriften.⁹ I svaret fra KLD blir det opplyst at spørsmålet fortsatt er til behandling i departementet og at det tas sikte på å avslutte saken i løpet av 2025.¹⁰

Miljøorganisasjonene ber om at departementet så raskt som mulig endrer vannforskriften § 12 slik at ordlyden samsvarer med direktivet.

I EFTA-domstolens tolkningsuttalelse blir «overriding public interest» konsekvent oversatt til «tvingende allmenne hensyn». Etter vårt syn bør uttrykket «overordnede samfunnsinteresser» i departementets forslag derfor erstattes med «tvingende allmenne hensyn»:

«Inngrepene eller aktivitetene skal være begrunnet i tvingende allmenne hensyn, eller deres nytte for menneskers helse, sikkerhet eller en bærekraftig utvikling skal være større enn nytten for miljøet og samfunnet av at miljømålene nås.»

⁵ [Brev fra ESA til KLD av 26. oktober 2021](#) (doc. no. 1227895). Brevet er tilgjengelig på ESAs hjemmeside.

⁶ [Brev fra KLD til ESA av 15. desember 2021](#). Brevet er tilgjengelig på Vannportalen.

⁷ [ESAs referat fra pakkemøte 27.-28. oktober 2022](#) (doc. no. 1325668). Brevet er tilgjengelig på ESAs hjemmeside.

⁸ [Høringsbrevet, høringsnotatet og øvrige dokumenter](#) er tilgjengelige på KLDs nettside.

⁹ [Brev fra ESA til KLD av 21. desember 2024](#) (doc. no. 1481913). Brevet er tilgjengelig på ESAs hjemmeside.

¹⁰ [Brev fra KLD til ESA av 31. januar 2025](#). Brevet er tilgjengelig på ESAs hjemmeside.

En slik endring vil synliggjøre at terskelen for å gjøre unntak er høy og at vurderingstemaet skiller seg vesentlig fra vurderingstemaet i forurensningsloven § 11 og lignende bestemmelser i sektorregelverket.

3. BEHOV FOR KORRIGERINGER OG OPPDATERING AV § 12-VEILEDEREN

Behovet for å endre departementets veileder til bruk av vannforskriften § 12, slik vi foreslo i vårt høringsvar angående endringer i vannforskriften, i desember 2023, er forsterket av EFTA-domstolens uttalelse. Den gjeldende versjonen gir inntrykk av at terskelen for å tillate forringelse av vann-ressurser er lavere enn det som følger av EFTA-domstolens tolkningsuttalelse.

I veilederens punkt 4 annet avsnitt står det:

«Vurderingstemaene i annet ledd fremgår i mange tilfeller også av bestemmelsene om tillatelser i sektorregelverket, og som relevante sektormyndigheter allerede vurderer i tillatelser som gis i dag. Disse vurderingene er i stor grad overlatt til sektormyndighetens skjønn, og det må bero på en konkret vurdering om vurderingstemaene etter bestemmelsene i sektorregelverket er de samme som etter vannforskriften § 12.»

Dette er misvisende siden kravet om tvingende allmenne hensyn er et autonomt EØS-rettslig begrep med et helt annet innhold enn «bestemmelsene om tillatelser i sektorregelverket». Tolkningsuttalelsen fra EFTA-domstolen er tydelig på dette. Det er derfor misvisende når det uttales at det vil «bero på en konkret vurdering om vurderingstemaene etter bestemmelsene i sektorregelverket er de samme som etter vannforskriften § 12». Terskelen etter vannforskriften § 12 vil normalt være høyere og vil derfor utgjøre en selvstendig begrensning i forvaltningens kompetanse. I stedet for å tone ned behovet for å vurdere vannforskriften § 12 særskilt, bør det fremgå tydelig at denne bestemmelsen er en viktig kompetanse-begrensning som alltid må vurderes grundig.

I veilederens punkt 4.2 blir vannforskriften § 12 annet ledd bokstav b fremstilt som om den gir anvisning på en ordinær kost-nytte-vurdering. Dette må også korrigeres. Veilederen bør i stedet få tydelig frem at terskelen er høy og at de ordinære nyttevirkingene av å legge til rette for lønnsom næringsvirksomhet, slik som inntekter og sysselsetting, ikke kan begrunne forringelse.

Vi viser også til vårt innspill i høringen av vannforskriften, gjeldende veilederens kapittel 3.4. Også punktene gjeldende behov for oppgradering i tråd med EU-landenes CIS-veiledere står seg.

4. ENDRINGENE BØR GJENNOMFØRES SÅ RASKT SOM MULIG

Vannforskriften § 12 har i dag en ordlyd som gir inntrykk av at det skal foretas en ordinær kost-nytte-vurdering. Veilederen bidrar til å forsterke dette inntrykket. Det er nå sikker rett at terskelen for å gjøre unntak er vesentlig høyere, men dette fremgår av rettskilder som ikke er like tilgjengelige for saksbehandlere i forvaltningen, nemlig direktivteksten og EFTA-domstolens uttalelse.

Førdefjord-saken er etter vårt syn et eksempel på at det kan skje alvorlige feil som følge av den mangelfulle forskriftsteksten. Tillatelsen til å deponere 170 millioner tonn med gruveavfall i Førdefjorden ble begrunnet med de fremtidige inntektene fra gruvevirksomheten. EFTA-domstolens tolknings-uttalelse slår tydelig fast at dette ikke kvalifiserer som et tvingende allment hensyn.

På møte i nasjonal referansegruppe for vannforvaltningen 19. november 2024 informerte KLD, som del i departementsgruppens presentasjon, om at:¹¹

- «KLD vil i samråd med berørte departementer oppdatere veilederen for vannforskriften § 12 så snart som mulig.»
- «Oppdatert veileder avventer rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen og fastsettelse av ny ordlyd i § 12 annet ledd bokstav b»

Naturvernforbundet og Natur og Ungdom mener det haster med å få dette på plass slik at det ikke gjøres tilsvarende feil i fremtidige forvaltningsvedtak. Klima- og miljødepartementet bør derfor gjennomføre endringene så raskt som mulig for å tydeliggjøre at vannforskriften § 12 er et snevert unntak fra forbudet mot å forringe fjorder, elver og innsjøer.

Med vennlig hilsen
Naturvernforbundet



Truls Gulowsen
Leder

Natur og Ungdom



Sigrid Hoddevik Losnegård
Leder

¹¹ [Presentasjon fra møte i nasjonal referansegruppe for vannforvaltningen 19. november 2024](#) er tilgjengelig på Vannportalen.