

Sluttinnlegg til Norges Høyesterett

Oslo, 7. april 2026

Ankende part:	Staten v/Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet
Prosessfullmektig:	Regjeringsadvokaten v/advokat Karen Mellingen
Ankemospart 1:	Norges Naturvernforbund
Prosessfullmektig:	Advokat Asle Bjelland CMS Kluge Advokatfirma AS
Ankemospart 2:	Natur og Ungdom
Prosessfullmektig:	Advokat Amund Noss CMS Kluge Advokatfirma AS
Partshjelper for ankende part 1:	Engebø Rutile and Garnet AS v/styrets leder
Prosessfullmektig:	Advokat Thomas S. Farhang Kvale Advokatfirma DA
Partshjelper for ankende part 2:	Norsk Industri
Prosessfullmektig:	Advokat Thomas Naalsund Advokatfirmaet Wiersholm AS
Partshjelper for ankemosparter 1:	Norges Jeger- og Fiskerforbund
Prosessfullmektig:	Advokat Asle Bjelland CMS Kluge Advokatfirma AS
Partshjelper for ankemosparter 2:	Norske Lakseelver
Prosessfullmektig:	Advokat Amund Noss CMS Kluge Advokatfirma AS

1. INNLEDNING

Saken gjelder gyldigheten av vedtak om tillatelser til å drive forurensende virksomhet etter forurensningsloven og utvinning av rutil og granat etter mineralloven ved Engebøfjellet i Sunnfjord kommune.

Lagmannsretten kom til at vedtakene var ugyldige fordi staten ikke hadde godtgjort at prosjektet var begrunnet i en «overriding public interest», jf. vannforskriften § 12 (2) bokstav b, jf. vanndirektivet artikkel 4 (7) (c). Norsk Industri er enig med staten i at lagmannsrettens vurdering er uriktig, og at vedtakene er gyldige.

Høyesteretts dom vil ha prejudikatvirkninger ut over denne saken. Et stort antall virksomheter i Norge er lokalisert ved kysten eller i tilknytning til fjorder, elver og innsjøer, og er avhengige av utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11, jf. vannforskriften § 12. Dommen vil få betydning både for nye søknader og for eksisterende tillatelser ved fornyelse eller endring etter forurensningsloven § 18.

Norsk Industris anliggende er å bidra til at rettsregelen Høyesterett skal formulere gir nødvendig forutsigbarhet for virksomhetene og ivaretar viktige samfunnsinteresser som er uløselig knyttet til industri. I den forbindelse vil Norsk Industri primært belyse industriens samfunnsmessige betydning og dens rolle som virkemiddel for å nå politiske målsetninger, samt vise at dette er relevante interesser etter vanndirektivet artikkel 4 (7) (c).

I tillegg vil Norsk Industri belyse følgende tre forhold:

- At uttrykket «overriding public interest» i vanndirektivet artikkel 4 (7) (c) første alternativ legger opp til to vurderinger som må holdes adskilt fra hverandre – en relevansvurdering og en interesseavveining.
- At interesseavveiningen må forstås som en samlet vurdering av den konkrete vannforringelsen på den ene siden og de relevante allmenne interessene i å tillate prosjektet på den andre siden.
- At EFTA-domstolen ikke kan forstås slik at det oppstilles en minimumsterskel for når visse typer hensyn vil veie tyngre enn vannforringelsen.

Norsk Industri slutter seg for øvrig til statens påstand og påstandsgrunnlag, herunder betydningen av forsyningssikkerhet generelt og konkret i denne saken.

2. UTTRYKKET «OVERRIDING PUBLIC INTEREST» INNEHOLDER TO SEPARATE VURDERINGER – EN RELEVANSVURDERING OG EN INTERESSEAVVEINING

Adgangen til å gjøre unntak fra vanndirektivets forringelsesforbud følger av artikkel 4 (7). Ett av vilkårene i bestemmelsen er at forringelsen må være ledd i et tiltak som er av «overriding public interest».

Uttrykket «overriding public interest» foranlediger to separate vurderinger. Den første vurderingen er å identifisere hvilke «public interests» som begrunner unntaket (relevansvurderingen). Den andre er å avgjøre om disse interessene er «overriding» de interessene som forringelsesforbudet beskytter (interesseavveiningen). Denne todelingen kommer tydelig frem i avsnitt 32 og 41 i EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i denne saken. Det kan også vises til generaladvokat Kokotts forslag til avgjørelse i C-43/10 *Nomarchiaki* avsnitt 89, som EFTA-domstolen viser til i avsnitt 32:

Recognition of these objectives does not necessarily mean, however, that they justify the project. Both variants of a justifying objective mentioned in Article 4(7)(c) of the Water Framework Directive effectively weigh up the benefits of the measure and the adverse effects on maintaining or achieving good water status. (...)

Det går altså et skille mellom *identifiseringen av relevante hensyn* på den ene siden, og spørsmålet om når disse kan *rettferdiggjøre* forringelsen på den andre siden.

Den nevnte todelingen fremgår også av sak C-182/10 *Solvay*, som gjaldt habitatsdirektivet artikkel 6 (4). Bestemmelsen er utformet etter samme lest som vanndirektivet artikkel 4 (7). EU-domstolen uttaler i avsnitt 75:

An interest capable of justifying, within the meaning of Article 6(4) of the Habitats Directive, the implementation of a plan or project must be both 'public' and 'overriding', which means that it must be of such an importance that it can be weighed up against that directive's objective of the conservation of natural habitats and wild fauna and flora.

Uttrykket «overriding public interest» må følgelig forstås slik at det gir anvisning på både en *relevansvurdering* og en *interesseavveining*. Bare interesser som kan karakteriseres som «public interests» vil være relevante i interesseavveiningen. I selve avveiningen skal det vurderes om de relevante interessene veier tyngre enn (er «overriding») interessen av ikke-forringelse. Norsk Industri forstår det slik at lagmannsretten i det vesentlige delte dette synet. Begrepsbruken i dommen er imidlertid enkelte steder egnet til å tilsløre skillet mellom de to vurderingene.

3. RELEVANSVURDERINGEN

3.1 Forståelsen av «public interest»

Avgjørende i relevansvurderingen er om unntak fra forringelsesforbudet er begrunnet i «public interest» («allmenne hensyn» eller «offentlige interesser»). Begrepet er velkjent i EU/EØS-rettslig sammenheng, og skal forstås på tilsvarende måte i vanndirektivet. Dette fremgår av avsnitt 40 i den rådgivende uttalelsen, der EFTA-domstolen viser til sak C-106/22 *Xella Magyarország*, som gjaldt de fire friheter.

Begrepet «public interest» avgrenses positivt ved at det kun er offentlige interesser som er relevante. Som EFTA-domstolen fremhever, vil derfor ikke rene *private* interesser («merely private interests») være relevante, jf. E-13/24 *Førdefjord* avsnitt 41.

Videre avgrenses begrepet negativt mot rene økonomiske interesser. Dette gjelder også statens egne økonomiske interesser. Et ønske om å fremme nasjonal økonomi vil derfor i

seg selv og alene ikke være et relevant hensyn, jf. C-106/22 *Xella Magyarország* avsnitt 64 og E-13/24 *Førdefjord* avsnitt 40.

Sammenfatningsvis vil interesser av samfunnsmessig betydning kvalifisere som «public interest» i vanddirektivets forstand. For øvrig er det få begrensninger i hva som vil kunne utgjøre en «public interest», og det er derfor vanskelig å foreta en positiv oppregning av hvilke hensyn som vil regnes som allmenne hensyn under EØS-avtalen, jf. Arnesen mfl., *Oversikt over EØS-retten*, 2022, s. 167.

Utover dette oppstiller ikke EFTA-domstolen noen terskel for når et hensyn vil kvalifisere som relevant. Uttrykket «overriding» skal med andre ord ikke forstås som en kvalifikasjon av hver enkelt «public interest», slik at den må ha en viss egenvekt for å bli inkludert i interesseavveiningen. I stedet knytter «overriding» seg til resultatet av selve interesseavveiningen, der de samlede relevante hensyn skal veies mot interessen i å unngå forringelse.

3.2 Industriprosjekter kan ha samfunnsmessig betydning

Industriprosjekter kan gi privatøkonomiske gevinster for de involverte selskapene, lønnsinntekter til ansatte og skatteinntekter til staten. Slike effekter utgjør ikke i seg selv «offentlige interesser» i vanddirektivets forstand. At et industriprosjekt har privatøkonomiske gevinster, utelukker imidlertid ikke at prosjektet *også* kan ha samfunnsmessige effekter som kan kvalifisere som allmenne hensyn/offentlige interesser.

Industrien er en bærebjelke for det norske velferdssamfunnet. Den gir inntekter til fellesskapet, sørger for verdiskaping og arbeidsplasser i hele landet, og gir dermed grunnlag for bosetning og gode lokalsamfunn. I tillegg til de direkte arbeidsplassene som industrien gir, bidrar industrivirksomhet til indirekte verdiskaping og sysselsetting gjennom etterspørsel av varer og tjenester fra leverandører, og gir bedre muligheter for å utvikle og opprettholde lokale tjenestetilbud. Norsk Industris ringvirkningsanalyse for kraftforedlende industri viser at én industriarbeidsplass gir grunnlag for tre nye arbeidsplasser. Både eksisterende og ny næringsvirksomhet er derfor viktig for bosetning og gode lokalsamfunn.

Industriens betydning må også vurderes i lys av den geopolitiske situasjonen i en verden som står overfor dramatiske endringer og betydelige utfordringer. I en slik situasjon er et konkurransedyktig og robust næringsliv en forutsetning for trygge og gode lokalsamfunn. Som fremhevet i Draghi-rapporten er dette perspektivet også sentralt i en europeisk kontekst. Den økte usikkerheten har også en side til sikkerhet og beredskap, hvor næringslivet og industrien inngår som en del av samfunnets samlede motstandskraft. Forsyningssikkerhet er for eksempel viktig når samfunnet skal forberede seg på kriser og krig. I den sammenheng bidrar industrien ved å opprettholde produksjon og leverandørkjeder for varer og materialer samfunnet er avhengig av, og ved å redusere sårbarhet i verdikjedene. En del av den norske beredskapstanken er også at det bor folk i hele landet.

En forutsetning for at industrien skal kunne ivareta disse samfunnshensynene, er rammer som gjør industrivirksomhet mulig i hele landet. Industriprosjekter kan ikke kun anses som prosjekter for å gi privatøkonomiske gevinster for de involverte virksomhetene og skatteinntekter for stat og kommune, men må vurderes i lys av den samlede

samfunnskonteksten de inngår i. De samfunnsmessige virkningene bør ikke vurderes isolert, men som del av et større hele, hvor sammenhengen mellom industri, arbeidsplasser, bosetning, demografi og sikkerhet og beredskap vektlegges.

Dette er hensyn av samfunnsmessig betydning som må anses som «public interest» etter vanndirektivet artikkel 4 (7) (c) første alternativ, og som vil være relevante i interesseavveiningen. Flere av disse effektene har vært en del av begrunnelsen for at norske myndigheter har lagt til rette for Engebø-prosjektet, og vil måtte inngå i interesseavveiningen i denne konkrete saken.

3.3 Regjeringen har et nasjonalt mål om spredt bosetning

Norge er et langstrakt land med spredt befolkning i alle landsdeler. Myndighetene har i flere tiår hatt et nasjonalt mål om slik spredt bosetning. Det er i seg selv en offentlig interesse å ivareta denne målsetningen, og de underliggende hensynene bak dette målet er også relevante offentlige interesser slik det blant annet kommer til uttrykk i Meld. St. 9 (2024–2025) *Totalberedskapsmeldingen*:

Norge er et langstrakt land, men det er sterke bånd som forener oss. Vi har bosetting i hele landet og grunnleggende tillit til hverandre og til myndighetene. Tillitssamfunnet og trygge, gode og levende lokalsamfunn i hele landet er de viktigste byggesteinene i den sivile norske beredskapen (s. 11).

Bosetting, aktivitet og levende lokalsamfunn i hele landet er av avgjørende betydning for Norge. Regjeringen vil derfor føre en helhetlig politikk som sikrer bosetting i hele landet, slik at vi kan opprettholde et levende og bærekraftig samfunn. Regjeringen vil sørge for solide lokalsamfunn og god grunnberedskap lokalt (s. 13).

På et nasjonalt nivå er de bakenforliggende hensynene for et slikt mål kulturell identitet og nasjonal beredskap. Dette er også offentlige interesser som anerkjennes som legitime av EU-domstolen, se for eksempel C-288/89 *Gauda* avsnitt 23 (kulturelle hensyn) og forente saker C-331 og C-366/16 *K og H.F.* (SK) avsnitt 42 (nasjonal beredskap).

På et lokalt nivå vil hensynene til å forhindre fraflytning i områder med lav befolkningstetthet og hensynet til å sikre en bærekraftig lokaløkonomi i disse områdene være relevante offentlige interesser i vanndirektivets forstand, jf. punkt 3.4 og 3.5.

3.4 Å forhindre fraflytning i områder med lav befolkningstetthet er en «public interest»

EFTA-domstolen anerkjenner at et ønske om å forhindre fraflytning fra områder med lav befolkningstetthet er en «public interest» og følgelig et *relevant* hensyn, jf. E-13/24 *Førdefjord* avsnitt 44 og 45.

EFTA-domstolens henvisning til «*significant* depopulation» i avsnitt 45 må forstås som et eksempel som knytter seg til interesseavveiningen. Bruken av ordet «*significant*»/ «*betydelig*» er følgelig uten betydning i relevansvurderingen. Også et ønske om å forhindre en *risiko* for fraflytning – alminnelig som *betydelig* – vil være et relevant hensyn, men graden av fraflytningsrisiko vil spille inn i den konkrete interesseavveiningen.

At et industriltak som Engebø-prosjektet støtter opp under denne målsetningen, vil måtte vektlegges i interesseavveiningen etter vanddirektivet artikkel 4 (7) (c) første alternativ. Et ønske om å forhindre fraflytning i Sunnfjord kommune er et av de hensynene som har begrunnet prosjektet i denne saken.

3.5 Å sikre bærekraftig økonomi i lokalsamfunn er en «public interest»

EFTA-domstolen anerkjenner også at den sosioøkonomiske bæreevnen til et lokalsamfunn er en «public interest» som vil kunne utgjøre et relevant hensyn i interesseavveiningen, jf. E-13/24 *Førdefjord* avsnitt 44 og 45. Denne offentlige interessen har nær sammenheng med risikoen for fraflytning, men aktualiserer også andre aspekter som kommunens mulighet til å finansiere kommunale tjenestetilbud og gjøre investeringer i tråd med kommunens politiske prioriteringer.

EU-domstolen har også anerkjent at et prosjekts betydning for den lokale økonomien i et område er en relevant «public interest» i relasjon til habitatdirektivet, jf. C-404/09 *Kommisjonen mot Spania* avsnitt 109. Det er ingen grunn til å vurdere dette annerledes etter vanddirektivet. Dette bekreftes også av unntaket for regionalstøtte i EØS-avtalen artikkel 61 (3) (c), som blant annet åpner for regional støtte til investeringer og sysselsetting som skal fremme utviklingen i vanskeligstilte regioner. Sunnfjord kommune omfattes av slik distriktsstøtte i Norge.

Prosjekter som bidrar til å sikre en bærekraftig økonomi i lokalsamfunnet vil derfor være en relevant «public interest» i interesseavveiningen. Dette har vært et av de hensynene som har begrunnet prosjektet i den herværende sak.

4. INTERESSEAVVEININGEN

4.1 Generelt om avveiningsnormen

EFTA-domstolen gir i avsnitt 32 uttrykk for at begrepet «overriding» innebærer at artikkel 4 (7) (c) gir anvisning på en interesseavveining. Som det fremholdes i avsnitt 33, er staten forpliktet til å «*weigh the expected benefits of the contested project against the resulting deterioration of the status of the body of surface water in question*». Følgelig må ulempene ved den konkrete forringelsen av vannforekomsten på den ene siden, veies opp mot de relevante offentlige interessene som taler for prosjektet på den andre siden, for å vurdere om de sistnevnte interessene er «overriding» (altoverveiende, dominerende eller tyngre enn). Mens det i relevansvurderingen altså er et spørsmål om de offentlige interessenes *relevans*, er det i interesseavveiningen et spørsmål om interessenes relative *vekt*.

4.2 Utgangspunktet er den konkrete forringelsen av vannforekomsten

For Høyesterett er omfanget av den konkrete forringelsen i ytre del av Førdefjorden ikke omtvistet. Partene synes imidlertid å være uenige om *relevansen* av den konkrete forringelsen i interesseavveiningen.

Norsk Industri mener at de konkrete ulempene må legges til grunn i interesseavveiningen. Terskelen for når andre interesser vil kunne veie tyngre enn interessene som vernes av direktivet, vil avhenge av omfanget av den konkrete forringelsen. En «forringelse» i

direktivets forstand har derfor ikke én og samme vekt i interesseavveiningen uavhengig av de konkrete forholdene. Dette støttes av EFTA-domstolens uttalelse i avsnitt 33, hvor det fremgår at nasjonale myndigheter må foreta en avveining mellom den forventede nytten av prosjektet og forringelsen av tilstanden til den aktuelle overflatevannforekomsten. Dette har også støtte i praksis fra EU-domstolen etter habitatdirektivet.

På denne bakgrunn må interesseavveiningen etter artikkel 4 (7) (c) bygge på en vurdering av den konkrete vannforringelsen tiltaket medfører, og ikke bare på en abstrakt henvisning til direktivets utgangspunkt om forbud mot forringelse. At det er tale om en konkret vurdering, innebærer forutsetningsvis at det først er når omfanget av den konkrete miljøulempen er identifisert, at det kan foretas en avveining mot de fordelene prosjektet finnes å gi.

4.3 Den konkrete forringelsen skal veies mot de samlede offentlige interessene

Norsk Industri er enig med staten i at vanddirektivet artikkel 4 (7) (c) forutsetter én samlet interesseavveining, der de samlede miljøulempene skal veies mot de samlede allmenne hensyn som begrunner vedtaket. Det må derfor være adgang til å kumulere ulike interesser. Lagmannsrettens silobaserte tilnærming har verken støtte i ordlyden, EU-domstolens praksis eller i EFTA-domstolens rådgivende uttalelse.

Hvorvidt de samfunnsmessige virkningene av et prosjekt skal karakteriseres som én eller flere interesser, vil i stor grad være et spørsmål om terminologi, og bør ikke være avgjørende for interesseavveiningen. Det har for øvrig formodningen mot seg at derogasjon kan gjøres for prosjekter som ivaretar én tungtveiende offentlig interesse, men ikke for prosjekter som ivaretar flere offentlige interesser som samlet sett er like tungtveiende. Det finnes ikke grunnlag, verken i direktivet eller EU-retten for øvrig, for å forskjellsbehandle disse to situasjonene.

Det er altså de samlede offentlige interessene som skal ligge i vektskålen. Spørsmålet etter artikkel 4 (7) (c) er dermed om disse interessene er «overriding» de konkrete miljøulempene.

I denne saken vil det avgjørende være om de offentlige interessene knyttet til i) ønske om en stabil bosetning i Sunnfjord kommune, ii) bærekraftig lokaløkonomi og iii) forsyningssikkerhet for rutil samlet sett veier tyngre enn (er «overriding») ulempene ved forringelsen av vannkvaliteten i ytre del av Førdefjorden.

4.4 EFTA-domstolen har ikke angitt en generell terskel for når de samlede offentlige interessene vil anses «overriding» i denne saken

Lagmannsretten tar feil når den forstår avsnitt 45 i den rådgivende uttalelsen slik at EFTA-domstolen «angir et eksempel som skal gi veiledning om hvor terskelen ligger dersom den økonomiske eller sosiale situasjonen i et område gjøres gjeldende som et hensyn av «overriding public interest» etter» vanddirektivet artikkel 4 (7) (c). Etter Norsk Industris syn må EFTA-domstolen forstås slik at den gir et ikke-uttømmende eksempel på offentlige hensyn knyttet til den økonomiske og sosiale situasjonen i et område som vil kunne anses som «overriding».

EFTA-domstolens rådgivende uttalelse vil være motstridende dersom lagmannsrettens tolkning av avsnitt 45 legges til grunn. EFTA-domstolen hadde heller ikke forutsetninger for å angi en slik generell terskel som lagmannsretten tar til orde for. Når det er tilfelle, kan heller ikke EFTA-domstolen forstås på denne måten. I stedet må EFTA-domstolens henvisning forstås som et eksempel på når en offentlig interesse «*linked to the social or economic situation of a particular area*» i seg selv vil kunne være «overriding» i forhold til en konkret vannforringelse, uten at eksempelet er ment som en veiledende terskel for denne typen hensyn generelt.

4.5 Domstolene bør vise tilbakeholdenhet med å overprøve interesseavveiningen etter vanndirektivet artikkel 4 (7) (c)

Selv om vurderingen i interesseavveiningen i vanndirektivet artikkel 4 (7) (c) er et rettsanvendelsesskjønn der domstolene er *kompetente* til å overprøve forvaltningen, mener Norsk Industri at vurderingstemaets karakter tilsier at Høyesterett bør være *tilbakeholden* med å overprøve forvaltningens syn.

Som fremholdt av EFTA-domstolen, gir vurderingstemaet «overriding» statene en viss vurderingsfrihet og den konkrete avveiningen vil bero på faglige og politiske vurderinger av inkommensurable størrelser. Dette er vurderinger som forvaltningen er bedre egnet enn domstolene til å foreta. Den forvaltningsrettslige læren om prøvingsintensitet tilsier derfor at domstolene bør være tilbakeholdne med å overprøve forvaltningens interesseavveining og kun gripe inn når de offentlige interessene i saken *klart* ikke er «overriding» i forhold til de konkrete ulempene.

Det er ingenting i EØS-retten som er til hinder for at læren om prøvingsintensitet kan anvendes i en sak som denne. Tvert imot er EU-domstolen selv tilbakeholden med å overprøve interesseavveininger av typen som denne saken reiser. Det er ingen grunn til å behandle interesseavveiningen etter vanndirektivet annerledes. Norsk Industri er ikke kjent med noe tilfelle der EU-domstolen aktivt har overprøvd nasjonale myndigheters konkrete interesseavveining etter vanndirektivet artikkel 4 (7) (c).

5. AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

Siden saken reiser spørsmål av stor prinsipiell og praktisk betydning for Norsk Industri og dens medlemmer, vil Norsk Industri ikke nedlegge påstand om å tilkjennes sakskostnader.

* * *

Sluttinnlegget er levert i Aktørportalen.

Oslo, 7. april 2026

Thomas Naalsund
Advokat (H)