
Saksnummer:
25-164215SIV-HRET

Oslo, 07.04.2026
2022-0922

Sluttinnlegg til Norges Høyesterett

Ankende part 1: Staten v/Klima- og miljødepartementet
Pb 8013 Dep, 0030 Oslo

Ankende part 2: Staten v/Nærings- og fiskeridepartementet
Pb 8090 Dep, 0032 Oslo

Prosessfullmektig: Regjeringsadvokaten
v/advokat Karen Mellingen

Rettslig medhjelper: Advokat Omar Saleem Rathore, s.a.

**Partshjelper for
ankende part 1:** Engebø Rutil and Garnet AS
v/styrets leder Finn Ivar Marum, Pb 1, 6806 Naustdal

Prosessfullmektig: Advokat Thomas S. Farhang
Kvale Advokatfirma DA

**Partshjelper for
ankende part 2:** Norsk Industri
Pb 7072 Majorstuen, 0306 OSLO

Prosessfullmektig: Advokat Thomas Naalsund
Advokatfirmaet Wiersholm AS

Ankemotpart 1: Norges Naturvernforbund
Mariboegs gate 8,0183 Oslo

Prosessfullmektig: Advokat Asle Bjelland
CMS Kluge Advokatfirma AS

Ankemotpart 2: Natur og Ungdom
Torggata 34, 0183 Oslo

Prosessfullmektig: Advokat Amund Noss
CMS Kluge Advokatfirma AS

Partshjelpere for ankemotpartene: Norske Lakseelver
Pb 9354 Grønland, 0135 Oslo (Adv. Noss)

Norges Jeger- og Fiskerforbund
Pb 94, 1378 Nesbru (Adv. Bjelland)

1 PÅSTAND

Prinsipalt: Lagmannsrettens dom oppheves og saken heves.

Subsidiært: Tingrettens dom punkt 1 stadfestes.

2 HVA SAKEN GJELDER

Saken gjelder gyldigheten av tillatelse til Engebø Rutile & Garnet AS («ERG») til å drive forurensende virksomhet etter forurensningsloven. Påstanden fra ankemotpartene har også inkludert driftskonsesjon etter mineralloven, men dette får ingen selvstendig betydning.

Tillatelsen, inkludert sjødeponi for maksimalt 250 millioner tonn, ble først gitt 05.06.2015 og stadfestet i klagevedtak 19.02.2016. Vedtaket er hjemlet i forurensningsloven § 11.

Tillatelsen med vilkår er senere endret etter forurensningsloven § 18 første ledd nr. 2: Først 18.01.2021, stadfestet i klagevedtak 23.11.2022, og deretter 23.06.2023. I siste vedtak ble bl.a. maksimal tillatt deponering redusert til 170 millioner tonn, og partene er enige om at domstolens vurdering skal baseres på denne endrede forutsetningen for virksomheten. Det er også gjort fornyede vurderinger av tillatelsen, først 26.06.2020 etter omgjøringsbegjæring fra miljøorganisasjonene, og senest 23.05.2025 av regjeringens eget tiltak. I begge tilfeller er det besluttet at tillatelsen ikke omgjøres.

Sakens hovedspørsmål er om tillatelsen er ugyldig fordi den strider mot vannforskriften som gjennomfører EUs vanddirektiv. Nærmere bestemt er spørsmålet om direktivets vilkår om «overriding public interest» er oppfylt, slik at en såkalt «forringelse» av vannforekomsten vil være i samsvar med direktivet, jf. art. 4 nr. 7 bokstav c.

3 RAMMENE FOR SAKEN OG HØYESTERETTS PRØVING

3.1 Kravene til rettslig interesse i tvisteloven § 1-3

Kravene til rettslig interesse innebærer at den som reiser sak, må påvise et «reelt behov» for å få kravet avgjort, jf. tvisteloven § 1-3 annet ledd. Sentralt i vurderingen står spørsmålet om «aktualitet», jf. annet ledd annet punktum. I dette ligger en avgrensning mot bl.a. abstrakte saker og fortidige tvister.

For fastsettelsessøksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak synes det i rettspraksis og teori å være lagt til grunn at tvl. § 1-3 krever at en saksøker må angripe forvaltningens siste avgjørelse i saken. Det vises til Rt-2013-1101, som bygger på at saksøker ikke har rettslig interesse i å få prøvd tidligere vedtak når forvaltningen også «har realitetsvurdert omgjøring og fastholdt vedtaket», se Skoghøy, *Tvisteløsning* (4. utgave) s. 432. Synspunktet er også lagt til grunn i underrettspraksis, se f.eks. LB-2024-36810-4, hvor saken ble hevet for så vidt gjaldt et krav om å få kjent tidligere vedtak ugyldig etter at departementet hadde foretatt omgjøringsvurderinger. Lagmannsrettens hevingskjennelse er rettskraftig etter anke til Høyesterett, jf. sak 26-005381SIV-HRET som for øvrig skal behandles i storkammer.

I vår sak ble det i lys av EFTA-domstolens uttalelse foretatt en ny vurdering av saken som ved kongelig resolusjon 23.05.2025 munnet ut i en begrunnet beslutning om at tillatelsen ikke skal omgjøres. Det virker konsistent med praksis å kreve at ankemotpartene formelt trekker avgjørelsen inn til rettslig prøving, hvis de stadig mener at tillatelsen er i strid med direktivet. Gjør de ikke det, må saken heves, jf. Rt-2013-1101 og LB-2024-36810-4.

Når lagmannsretten ikke hevet saken, synes det i hovedsak å være begrunnet i at den siste kongelige resolusjonen etter deres syn ikke kvalifiserte som ny beslutning (eller «realitetsvurdering»). Staten er ikke enig i dette og viser til at det rent faktisk er truffet en beslutning om ikke å omgjøre tillatelsen, og at den er begrunnet i og basert på grundige avveininger, herunder forutgående utredninger i departementet og underliggende etater samt oppdaterte vurderinger av behovet for rutil og forsyningssikkerhet i Europa som følge av dagens sikkerhetspolitiske situasjon. Dette følger direkte av den kongelige resolusjonen.

Dersom Høyesterett er enig med staten i synet på tvl. § 1-3 og tolkningen av den kongelige resolusjonen, må lagmannsrettens dom oppheves og saken heves. Det er en følge av at ankemotpartene heller ikke subsidiært vil ha dom for at siste kongelig resolusjon er ugyldig.

Fra statens ståsted blir spørsmålet om tvl. § 1-3 og heving likevel ikke avgjørende. Den kongelige resolusjonen vil uansett ha betydning for gyldighetsspørsmålet, skulle saken fremmes til realitetsbehandling, se pkt. 3.2.2.

3.2 Hva Høyesterett skal prøve dersom saken fremmes til realitetsbehandling

3.2.1 Høyesterett skal prøve rettsanvendelsen (lovligheten), ikke begrunnelsen

Lagmannsretten har i tråd med ankemotpartenes påstand kjent ugyldig fire vedtak truffet i perioden 19. februar 2016–23. juni 2023. Tre av vedtakene gjelder forurensingstillatelsen, ett gjelder driftskonsesjonen. Felles for alle vedtakene er at de bygger på at ERGs virksomhet

oppfyller vanndirektivets krav om «overriding public interest», jf. art. 4 nr. 7, jf. vannforskriften § 12 annet ledd bokstav b. Spørsmålet for Høyesterett – og etter statens syn det avgjørende for gyldigheten av tillatelsen (hvis forringelsesforbudet gjaldt i 2016, jf. punkt 4) – er om denne forutsetningen er riktig.

Vanndirektivets krav om «overriding public interest» er et rettslig vilkår (et såkalt rettsanvendelsesskjønn) som Høyesterett følgelig prøver fullt ut. Hvis Høyesterett finner at virksomheten ivaretar «overriding public interest», er virksomheten ikke strid med direktivet, og det vil da ikke være grunnlag for å kjenne tillatelsen ugyldig.

Ankemotpartene gjør derimot gjeldende at Høyesteretts prøvingskompetanse i saken her er begrenset til en vurdering av om *begrunnelsen* i kongelig resolusjon 19.02.2016 i seg selv er tilstrekkelig til å påvise «overriding public interest». Synspunktet er altså at Høyesteretts kompetanse er avgrenset til en prøving av *saksbehandlingen*, nærmere bestemt til vedtakets *begrunnelse* for at forurensingstillatelsen ble gitt i 2016. Etter statens syn mangler denne kompetansebegrensningen forankring i loven, direktivet og rettspraksis. Den lar seg heller ikke forene med alminnelige regler om domstolskontroll og Høyesteretts praksis.

Å ta stilling til rettslige vilkår er en domstolsoppgave. Det følger derfor tvl. § 11-3 at retten anvender rettsreglene av eget tiltak innenfor rammene av partenes prosesshandlinger. Dette omfatter så vel lovtolkning som subsumsjon. Hva gjelder folkerettslige forpliktelser, er det i HR-2022-925-A avsnitt 68 ansett som «sikker rett at domstolene kan prøve subsumsjonen».

At selve begrunnelsen i et vedtak ikke fastsetter de ytre rammene for domstolens prøving, underbygges videre av at partene for domstolen som hovedregel kan påberope nye bevis for faktiske omstendigheter som forelå da vedtaket ble truffet, og at disse i så fall inngår i avgjørelsesgrunnlaget, se f.eks. HR-2020-332-U avsnitt 17 og HR-2021-1975-S avsnitt 70. Det samme gjelder andre nye bevis som kaster lys over situasjonen på vedtakstidspunktet, se Rt-2012-1985 avsnitt 81. Hvilket tidspunkt bevisene stammer fra, er uten betydning. Slik bidrar partene – og ev. retten selv gjennom prosessledelse – til at saken opplyses på en måte som gir retten best mulig grunnlag for å ta stilling til vedtakets gyldighet, herunder til å subsumere under de rettsreglene saken gjelder.

Det bærende hensynet bak ankemotpartenes syn ser ut til å være at domstolenes oppgave, slik de har formulert det, «er å kontrollere vedtakene, ikke å reparere dem». Staten legger imidlertid ikke opp til at Høyesterett skal reparere tillatelsen. Det Høyesterett skal gjøre, er å vurdere om tillatelsen er i tråd med loven. Dette er i tråd med med domstolenes oppgave vis-à-vis forvaltningen, som i hovedsak går ut på lovlighetskontroll, jf. også Grunnloven § 89.

3.2.2 Hvilket faktum og hvilke avgjørelser Høyesteretts prøving skal bygge på

Domstolskontrollen med forvaltningsvedtak skjer som hovedregel på grunnlag av faktum på vedtaks-/avgjørelsestidspunktet. Ankemotpartene utleder av dette at Høyesterett kun skal vurdere vedtakets lovlighet ut fra de beskrivelser av faktum og hensyn som fremgår av 2016-vedtaket. De anser det uten betydning at saken også gjelder gyldigheten av tre senere vedtak, hvorav det siste er fra 2023, og at forvaltningen har vurdert omgjøring så sent som i 2025. Staten er uenig i dette, men antar at spørsmålet om hvilket vedtakstidspunkt som her blir det riktige, ikke kommer på spissen.

Det ligger i lovens krav om «overriding public interest» at Høyesterett må ta stilling til virksomhetens funksjon i og verdi for samfunnet, se punkt 5 nedenfor. Dette er et binært rettslig spørsmål: Enten oppfylder virksomheten kravet, og den er lovlig, eller så oppfylder virksomheten ikke kravet, og den er ulovlig. For Høyesterett er det verken rettslig eller faktisk mulig å isolere sin vurdering av dette fra det man vet om virksomheten i dag. Å legge vekt på (alle) bevis som godtgjør om virksomheten er lovlig eller ikke, hvorav noen kan være av nyere dato enn 2016, utfordrer ikke domstolskontrollens grenser, sml. punkt 3.2.1.

Selv om ankemotpartene skulle ha rett i at Høyesteretts prøving i utgangspunktet bare beror på en vurdering av (begrunnelsen i) 2016-vedtaket, så kan ikke vedtakets gyldighet avgjøres uten en vurdering av om eventuelle mangler fører til ugyldighet. Her vil statens syn være at senere beslutninger, senest kongelig resolusjon 23.05.2025, medfører at eventuelle feil er reparert slik at det uansett ikke er grunnlag for ugyldighet («ratihabisjon»), sml. Prop. 79 L (2024-2025) punkt 23.5.1. Staten kan altså ikke se at Høyesterett kan ta endelig stilling til tillatelsens gyldighet uten å vurdere senere vurderinger og begrunnede avgjørelser i saken.

4 FORRINGELSESFORBUDET I VANNDIREKTIVET GJALDT IKKE DA INNGREPET BLE TILLATT I 2015/2016

Verken da tillatelse til forurensende virksomhet ble gitt 05.06.2015, eller da vedtaket ble stadfestet i kgl.res. 19.02.2016, var det vedtatt vannforvaltningsplan for vannregionen som vannforekomsten Ytre Førdefjord ligger i. Det er forutsatt at vannforskriften ikke er ment å gå lenger enn de EØS-rettslige forpliktelsene, se st.prp. nr. 75 (2007-2008) kap. 6.

Ordlyden innledningsvis i artikkel 4 i vanddirektivet viser til «programmes of measures specified in the river basin management plans», og tilsier at bestemmelsen kun gjelder etter at vannforvaltningsplan er endelig. Dette betyr at forringelsesforbudet i direktivet ikke gjaldt da tillatelse ble gitt i 2015/2016. Denne forståelsen er bekreftet i C-43/10 *Nomarchiaki* avsnitt 51-53 og C-346/14 *Kommisjonen v. Østerrike (Schwarze Sulm)* avsnitt 49.

EU-domstolen har imidlertid fastslått at selv om forbudet og derogasjonsadgangen ikke gjaldt direkte, skal statene «*refrain from taking any measures liable seriously to compromise the attainment of the result prescribed by that directive*», se C-43/10 *Nomarchiaki* avsnitt 57 og 60. Rettstilstanden var således at statene hadde en noe videre adgang til å tillate nye inngrep i vannforekomster sammenlignet med rettstilstanden etter at vannforvaltningsplaner var vedtatt og forringelsesforbudet hadde trådt i kraft.

En vurdering etter denne *forvirkningslæren* kommer kun på spissen dersom prosjektet ikke anses å oppfylle direktivets vilkår for derogasjon fra forringelsesforbudet. Staten viser i så fall til vurderingene nedenfor i punkt 5 og 6 som grunnlag for at tillatelsen i alle fall ikke er «*liable seriously to compromise the attainment of the result prescribed by that directive*».

Driftskonsesjon etter mineralloven er gitt etter at vannforvaltningsplan var vedtatt, men sjødeponiet representerte da ikke en ny forringelse.

5 ENGEBØ-VIRKSOMHETEN HAR ALLMENN («PUBLIC») FUNKSJON

5.1 Generelt om vannforskriften § 12 annet ledd bokstav b

Vannforskriften fra 2006 gjennomfører EUs vanndirektiv fra 2000 i norsk rett. For overflatevann fastsetter forskriften § 4 at tilstanden skal «beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og god kjemisk tilstand». Det er forutsatt av miljøforvaltningen at både rammen på 250 MT fra 2015 og rammen på 170 MT fra 23.06.2023 vil gi en «forringelse» fra «god» til «dårlig» tilstand. Forringelse er imidlertid ikke synonymt med alvorlige eller irreversible miljøvirkninger.

Vannforskriften § 12 åpner for unntak fra forskriften § 4 på nærmere vilkår, og det er vilkåret i annet ledd bokstav b om at «samfunnsnyttene av de nye inngrepene eller aktivitetene skal være større enn tapet av miljøkvalitet» som er omtvistet i denne saken.

Partene er enige om at dette vilkåret gjennomfører vanndirektivets bestemmelse i artikkel 4 nr 7 bokstav c om at «*the reasons for those modifications or alterations are of overriding public interest*». Staten omtaler kravet i vannforskriften som er krav om «overriding public interest»/«OPI».

Staten oppfatter at partene overordnet er enige om at OPI-vilkåret innebærer en avveiningsnorm som består av en to-leddet vurdering hvor «trinn 1» består i å klarlegge de relevante offentlig/allmenne interessene som et tiltak bidrar til, og «trinn 2» består av en avveining/viktig av de allmenne interessene («fordelene») mot ulempene for vannforekomsten – dvs. relevans og vekt.

Partene er uenige om, og ev. i hvilke situasjoner, industri som produserer fysiske råvarer og andre varer kan oppfylle OPI-vilkåret.

Staten oppfatter at den rettslige uenigheten knytter seg til innholdet av begge «trinn» av OPI-vilkåret. Interesseavveiningen behandles nedenfor i punkt 6.

Lagmannsretten har i denne saken innhentet en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen (uttalelse av 05.03.2025 i sak E-13/24). EFTA-domstolens svar må leses i lys av de spørsmål som ble stilt, og på enkelte punkt er svaret noe uklart og reiser tolkningstvil. Partene er imidlertid enige om at det ikke er behov for, eller grunn til, å fravike uttalelsen. Staten vil understreke at det ikke er grunnlag for antitese fra EFTA-domstolens rådgivende uttalelse om at

«Visse hensyn knyttet til den sosiale og økonomiske situasjonen i et bestemt område, eller et prosjekts bidrag til forsyningsikkerheten eller forsyningen av kritiske råvarer i EØS, kan anses å utgjøre et tvingende allment hensyn etter direktiv 2000/60 artikkel 4 nr. 7.»

Annen samfunnsnytte enn lokale hensyn og kritiske råvarer kan også være relevant for industriprosjekter – herunder forsvarshensyn, konkurransekraft, industriell kapasitet og sk. økonomisk sikkerhet.

5.2 Kriteriet «samfunnsnytte»/«public interest»

Etter statens syn *kan* industri som produserer fysiske råvarer og andre varer, i likhet med bl.a. energi og infrastruktur, være aktivitet som har samfunnsmessig betydning. For Engebø-prosjektet sin del slo lagmannsretten uten videre fast samfunnsnytte i punkt 8.3:

«Lagmannsretten finner først grunn til å bemerke at det er på det rene at etableringen av gruvevirksomhet på Engebøfjellet har stor samfunnsmessig betydning.»

Kriteriet «public interest» utelukker rent private eller kommersielle interesser. Det følger også av EFTA-domstolens rådgivende uttalelse (E-13/24) avsnitt 42:

«In this context, economic interests that are purely private in nature cannot, by their very definition, qualify as being in the overriding public interest.»

Industri som ikke har annen funksjon enn å generere overskudd, vil i seg selv derfor ikke kvalifisere til å ha «public interest». Heller ikke arbeidsplasser i seg selv, som er ordinær virkning av økonomisk virksomhet, kvalifiserer som et allment hensyn. Det er imidlertid ikke krav om at kun interesser eller formål som anses «tungtveiende» i seg selv kan utgjøre «reasons» av «public interest». Rettskildene tilsier ikke at det gjelder en slik terskel dersom det først foreligger offentlige hensyn:

Lagmannsretten stilte EFTA-domstolen spørsmålet «Is a qualified preponderance of interest required and/or are *only particularly important* public interests relevant?» Siste del av spørsmålet ble ikke besvart uttrykkelig, men verken svaret på spørsmål 1 eller den rådgivende uttalelsen punkt 1 tilsier bestemt terskel for å kvalifisere for avveining. Siste del av svaret i avsnitt 32 tilsier også at ordlyden «overriding» knyttes til at hensyn som ivaretas ved inngrepet «must outweigh the adverse effects of that modification». I avsnitt 36 fremgår det videre at det ikke er mulig å angi bestemt hvilke interessert som kan være relevante – men bl.a. irrigasjon (vanning til jordbruksformål) trekkes frem, og underbygger at det ikke gjelder en terskel. I avsnitt 32 vises det til generaladvokatens uttalelse i C 43/10 avsnitt 89, og i uttalelsen her heter det:

(...) public interest in a measure (...) must outweigh the adverse effects of the measure in order to be recognised as 'overriding'. (uth. her)

Critical Raw Material Act (CRMA) vedtatt i 2024 forutsetter også at «overriding» knytter seg til *resultatet* av avveiningen:

With regard to the environmental impacts or obligations addressed in (...) Article 4(7) of Directive 2000/60/EC (...) Strategic Projects in the Union shall be considered to be of public interest (...) and may be considered to have an overriding public interest. (uth. her)

Samme tilnærming følger av forslaget til Industrial Accelerator Act (IAA) ([COM\(2026\)100](#)): Industrietableringer på et utpekt «acceleration area» i en rekke sektorer (fra pigmenter, maling, plastemballasje og til f.eks. gokarter) er etter forordningsforslaget art. 27 (4) automatisk av «public interest», og *kan* anses å være av «overriding public interest» etter vanddirektivet.

5.3 Kravet om analyse av prosjektet

Det er ikke tilstrekkelig å vise til et abstrakt eller teoretisk hensyn som fornybar energi, lokal økonomi eller forsyning av råstoff, se C-346/14 *Schwarze Sulm* avsnitt 80. I stedet må det aktuelle tiltakets beskaffenhet og forventede fordeler analyseres. Derimot gjelder det ikke et særskilt utredningskrav for tiltakets fordeler tilsvarende som for miljøvirkninger som konsekvensutredes etter plan- og prosjektdirektivet (misforstått av lagmannsretten).

Partene tolker avsnitt 80 i nevnte dom ulikt. Statens syn er at avsnittet kun slår fast det selvsagte om at en analyse av et prosjekt må *gjøres før* det avklares om derogasjon fra forringelsesforbudet skal gjøres. Det er ikke grunnlag for en slutning om at EU-retten er til hinder for en *supplerende begrunnelse* hvis en begrunnelse er mangelfull e.l.

5.4 Engebø-prosjektets allmenne («public») funksjon

5.4.1 Innledning

Miljøorganisasjonene har forsøkt å etablere et narrativ om at tillatelsen tilbake i 2015/2016 utelukkende var basert på «rene økonomiske hensyn», og de knytter dette til en formulering om at «de framtidige inntektene fra gruvevirksomheten er den dominerende nytteeffekten for det norske samfunnet som helhet». Uttalelsen bygger på en samfunnsøkonomisk vurdering, og gir ikke grunnlag for noen antitese om at forvaltningen mente inntektene var det eneste som tilsa at prosjektet ville ha positive virkninger for allmennheten. Tvert imot er det nettopp den bredere samfunnsnyttene som gjør at prosjektet har hatt sterk politisk støtte både lokalt, regionalt og nasjonalt fra planprosessen startet opp i 2007 og til dags dato. ESA har også i beslutning av 18.01.2018 om å lukke saken om Engebø og vanddirektivet uttalt at «*the Ministry's decision sets out in a detailed manner the reasons for the project [...]»* og arbeidsplasser «*in the long term*» ble trukket frem av ESA.

Det er ikke vanntette skott mellom de ulike samfunnsinteresser som ivaretas av Engebø-prosjektet. NOU 2024: 7 Norge og EØS: *Utvikling og erfaringer* viser både at næringspolitikken i EU kobles til handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og klimapolitikk, og at næringspolitikk og distriktspolitikk er tett sammenvevd.

De aktuelle samfunnsinteressene i denne saken har gjort seg gjeldende i hele forvaltningsbehandlingen fra 2007 og til dags dato, og det er ikke grunnlag for miljøorganisasjonens syn om at staten i tilsvaret i januar 2023 «introduserer et helt nytt hensyn». Det er velkjent at grensen mellom sk. bevisfakta og rettsfakta er flytende, men staten ser ikke at hvilke *rettsfakta* som prosjektet ivaretar har endret seg. At den samfunnsmessige betydningen/vekten av enkelt-faktorer ved en industribedrift vil variere over tid er utvilsomt, men både mineralbehovet i EØS-området, og behovet for sysselsettingsvirkninger lokalt og regionalt som prosjektet ivaretar, har vært både velkjent og vektlagt av forvaltningen fra sakens oppstart.

5.4.2 Tilgang til titan-råstoff

Mineralforekomsten i Engebøfjellet representerer en av verdens største kjente forekomster av rutil i fast fjell. I HR-2024-550-A *Engebø I* er det lagt til grunn at

(134) Engebøforkomsten inneholder en drivverdig forekomst av statens mineral rutil. Dette innebærer at eklogittforekomsten det tvistes om, er å anse som statens mineraler etter mineralloven § 7 første ledd bokstav b.

Bestemmelsen slår fast at «malm» av «titan» er «statens mineraler». Videre angir Grunnloven § 19 at «Kongen ser til at eigedommane og regala til staten blir nytta og forvalta slik Stortinget har fastsett, og på den måten som er nyttigast for samfunnet». Titanmalm er «regal». Det har formodningen for seg at utnyttelse av naturressurser som staten (tingsrettslig) «eier», slik som statens mineraler, er i allmenn interesse. Rutil er titanmineralet med høyeste kvalitet, og er spesielt velegnet til titanmetall hvor nesten 70 % av produksjonen foregår i Kina, og EU har i de siste tiårene vært 100 % avhengig av import av både titanmetall og titanmineraler.

Det er ikke dekkende når ankemotpartene og deres partshjelpere hevder de ikke «har fått anledning til å medvirke gjennom høringsuttalelser mv.» når det gjelder prosjektets betydning for tilgang til titanråstoff eller analyse av prosjektet. Dette har vært tema i saken fra 2007. I reguleringsplan med konsekvensutredning i 2011 fremgår det f.eks. at;

Produksjon av rutil i Naustdal vil kunne gi et godt utgangspunkt for en mulig produksjon av titanmetall i Norge. Dette vil igjen kunne utvikles til produksjon av komponenter og således utgjøre en ny verdikjede og en mulig sterk norsk kompetansekylynge.

I 2012 ble det bl.a. fremhevet av Nærings- og fiskeridepartementet, i brev til det daværende Miljøverndepartementet, at Norge og Ukraina er

«de eneste produsentene av titanråstoff i Europa som har ressurser av betydning», og at «gruvedriften i Engebøfjellet [vil] stå for rutilmengder tilsvarende 20 prosent av verdens totale produksjon».

På grunn av en stadig mer tilspisset sikkerhetspolitisk situasjon har forsyningsikkerhet for råstoff fått økt oppmerksomhet det siste ti-året. Siden 2020 har EU regnet titanmetall som ett av 30 *kritiske* råmaterialer, og titanmetall har fra mars 2023 vært definert av EU som ett av 16 *strategiske* råmaterialer. NATO har fra 2024 definert titan som ett av 12 forsvarskritiske råmaterialer som har betydning for 6 av 9 militære applikasjoner (jagerfly, stridsvogner, missiler, ubåter, korvetter og ammunisjon). I Norges første sikkerhetsstrategi av 08.05.2025 er forsyningsikkerhet i strategiske viktige verdikjeder fremhevet i punktet «Redusere sårbarheter i økonomisk samvirke med andre land».

CRMA artikkel 3 om strategiske råmaterialer fastslår at råmaterialer i Annex I (heru. titanmetall) også «including in unprocessed form» i alle stadier «shall be considered strategic raw materials». Titanmalm er således i seg selv et strategisk råmaterial, selv før malmen er foredlet og titanmetall er produsert av malmen.

Artikkel 5 setter videre mål for verdikjedene om bl.a. 10 % utvinning og 40 % prosessering for strategiske råmaterialer i EU innen 2030. EU har ikke egen tilsvarende produksjon av råstoff egnet til titanmetallproduksjon, og Engebø-prosjektet vil bidra til å nå målsettingene for titanråstoff.

Enkeltprosjekter, også i visse tredjeland, kan søke om å bli tildelt status som «Strategic Projects» iht. CRMA art. 6-8. Grunnvilkåret for at et prosjekt kan få denne statusen er at «the project would make a meaningful contribution to the security of the Unions's supply of strategic raw materials». Innenfor CRMAs system skal strategiske prosjektet automatisk anses som «public interest» etter vanddirektivet, jf. CRMA artikkel 10 nr. 2. ERG har ikke søkt om å bli utpekt som strategisk prosjekt under CRMA, men dette er heller ikke en forutsetning for at ivaretagelse av mineraltilgang kan anses som «public interest».

Det vises videre til kgl.res. 23.05.2025 punkt 2.3.2 – 2.3.4 om titanmineraler og forsyningssikkerhet. Staten har 15.01.2026 bedt ankemotpartene opplyse om de mener vurderingene i resolusjonen er uriktige, og ankemotpartene har ikke påpekt noen feil (men kun påstått det angivelig ikke foreligger noen «konkret og detaljert analyse av forsyningshensynet»).

5.4.3 Langsiktige distriktsarbeidsplasser

Kommunene Naustdal (før 2020) og Sunnfjord (fra 2020) er inkludert på «regionalstøttekartet», jf. Forskrift om virkeområdet for distriktrettet investeringsstøtte § 3.

Lagmannsretten oppsummerer de lokale og regionale fordelene i punkt 8.3 som følger:

Oppsummeringsvis legger lagmannsretten til grunn at tillatelsene vil ha positive konsekvenser i form av økt sysselsetting og bosetting i regionen rundt Engebøfjellet, både i et kortsiktig og langsiktig perspektiv. Det er også sannsynliggjort at regionens befolkningsutvikling går i retning av en eldre befolkning, og det må legges til grunn at nye industriarbeidsplasser vil kunne motvirke en slik utvikling.

Utredningene som er gjort, tilsier at prosjektet er av større viktighet lokalt og regionalt enn oppsummeringen gir inntrykk av: Rapporten «Samfunnsmessige konsekvenser av forslag om mineraluttak i Engebøfjellet i Naustdal kommune», 2009, slår fast at tiltaket har stor positiv effekt for bosetting lokalt. Dette utdypes i Sintef: «Økonomiske ringvirkninger av mineralbrudd i Engebøfjellet» 31.01.2013, hvor det bl.a. konkluderes med at det er:

..svært viktig for regionen å kunne oppnå vekst i sysselsettingen for å få en bedre balanse i forhold til denne eldrebølgen som vil komme. (uth. her)

I Naustdal er det anslått at gruppen +67 år øker fra 375 per 2013 til ca. 625 i 2030. Basisnæringene er beskrevet som «motoren i næringslivet», og kommunene som i dag danner Sunnfjord hadde i disse næringene en arbeidsplassnedgang på 17,2 % fra 2000-2013 (sammenlignet med en vekst nasjonalt på 3,6 % i perioden). At regionen har lav arbeidsledighet er en forutsetning for at etablering av arbeidsplasser skal skape tilflytting.

Det vises videre til kgl.res. 23.05.2025 punkt 2.3.2.

Lagmannsrettens rettsanvendelse er uriktig når det forutsettes at det må foreligge dramatiske omstendigheter som «betydelig fraflytting og sosial nød» for at lokale/regionale hensyn i det hele tatt kan utgjøre «public interest» (som kan kvalifisere for en interesseavveining for å avgjøre hvilke interesser som er «overriding» i en sak).

5.4.4 Ytterligere faktorer

Som første gruveprosjekt på mange tiår er prosjektet viktig for å bygge industriell kompetanse både regionalt og nasjonalt. I tillegg kommer potensialet for egen titanmetallproduksjon i Norge eller EU.

Prosjektet bidrar både direkte og indirekte til økt konkurransekraft, industriell kapasitet og vekst, og det EU omtaler som «economic security», se RESourceEU Action Plan, 03.12.2025, med videre henvisninger. I forlengelsen av dette kan forslaget til Industrial Accelerator Act (IAA) nevnes. Formålet med IAA er å forbedre det indre markedes fungering ved å «(...) support the development, competitiveness and resilience of the Union's manufacturing sector, with a focus on selected strategic sectors, while contributing to the Union's climate objective, economic security and the creation, retention of, and transition into high-quality jobs», jf. artikkel 1.

Produksjonen av rutil og granat på Engebø er også svært miljøvennlig i global sammenheng med bl.a. et lavt karbon-avtrykk, og det er ikke ført bevis for at produksjonen kan skje mer miljøvennlig i andre land.

5.5 Konklusjon

Virksomheten ivaretar «reasons» av «public interest» som er tilstrekkelig konkretisert til å bli konkret avvendt mot ulempen på vannforekomsten. Dette var situasjonen fra 2015/2016 og frem til i dag, og vil være situasjonen i overskuelig fremtid.

6 FORDELENE ER «OVERRIDING» – IKKE GRUNNLAG FOR Å SETTE FORVALTNINGENS AVVEINING TIL SIDE SOM URIKTIG

6.1 Forståelsen av avveiningsnormen

6.1.1 Overordnet

Det er naturlig å forstå artikkel 4 nr 7 c), sammenholdt med artikkel 4 nr 1, slik at vurderingstemaet er om de grunner («reasons») som inngrepet ivaretar veier tyngre enn å unngå forringelse av vannforekomsten og oppnå god tilstand, slik det er definert i vedlegg V. Det er altså en avveining mellom samfunnsnyttene ved prosjektet og tapet av miljøkvalitet.

Både EU-lovgiveren og norske myndigheter har forutsatt at det skal gjelde en skjønnsmargin, og dette tilsier at det skal en del til før avveiningen settes til side som uriktig. Det er grunn til en viss tilbakeholdenhet mht. å tilsidesette forvaltningen syn om at samfunnsnyttene ved produksjonen veier tyngre enn tapet av miljøkvalitet, jf. også Grunnloven § 19.

6.1.2 Ikke krav til kvalifisert interesseovervekt

Etter EFTA-domstolens uttalelse svar 1 er partene enige om at det ikke er krav til *kvalifisert* interesseovervekt i favør av de grunnene som ivaretas ved tiltaket.

6.1.3 Forventet skade eller ulempe (forringelsen) på vannforekomsten må klarlegges

Etter statens syn forutsetter en interesseavveining en klarlegging av de konkrete fordelene og ulempene. Dvs. at avveiningen ikke skal baseres på abstrakte størrelser om «forringelse» i seg selv.

Her nevnes også at direktivet ikke oppstiller en plikt til at alle miljøvurderinger skal oppdateres ved alle beslutningspunkt, og det er ingen feil at enkeltrapper hadde blitt noen år gamle både i 2016, 2023 og 2025. Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet har i flere omganger de siste årene vurdert at kunnskapsgrunnlaget i saken var tilstrekkelig, og at det ikke var behov for nye utredninger. Det var også tingrettens syn, og både departementet og direktoratet fulgte hele saken i tingretten. Det ble gjort en oppdatert vurdering av dette i forkant av resolusjonen av 23.05.2025. Her beskrives også påvirkningen:

Den økologiske tilstanden i vannforekomsten Førdefjorden-ytre vil forringes fra god til dårlig som følge av at deponeringen av masser vil føre til at en del av bunnfaunaen i Førdefjorden-ytre går tapt i deponeringsperioden. Det er i hovedsak det direkte berørte deponiområdet som blir negativt påvirket. Dette utgjør en begrenset del av vannforekomsten og fjorden for øvrig. Det er ikke forventet påvirkning av betydning av omkringliggende områder.

Det er uklart hva lagmannsretten sikter til ved å etterlyse oppdaterte vurderinger av miljøkonsekvenser ved omtalen av den kongelige resolusjonen.

6.1.4 Det skal gjøres én samlet interesseavveining

Ordlyden «reasons» og fortalen avsnitt 32 tilsier én samlet interesseavveining. C-346/14 Schwarze Sulm avsnitt 80 omtaler tydelig fordelene i flertall: «*the various expected advantages of the project, the appurtenant public interests clearly outweighed the negative impact*». I avsnitt 77 omtales ulike forhold som «*the positive energy result of the project given the high water fall over a relatively short distance, as well as the economic aspects of the project for the local economy*» samt å redusere «*global warming*». Se også E-13/24 avsnitt 34 om avveining og formuleringene «*analysert det aktuelle prosjektet samlet sett*» og «*fordelene ved prosjektet*». I HR-2021-662-A (*Ulvefelling I*) avsnitt 101 er for en tilsvarende ordlyd i Bern-konvensjonen også lagt til grunn at det skal skje én samlet interesseavveining.

6.2 Konkret vurdering

6.2.1 Avveiningen er basert på forsvarlige forutsetninger om hva forringelse innebærer (miljøsidene)

Lagmannsretten (og EFTA-domstolen) har ikke vurdert miljøkonsekvensene i saken, og kan se ut til å ha forutsatt at konsekvensene er mer omfattende enn hva som er realiteten. I tingrettsdommen er det lagt til grunn at forvaltningens prognoser og beslutningsgrunnlag var forsvarlig, og at utredningsplikten var oppfylt.

Havforskningsinstituttets motstand mot sjødeponi ble viet stor oppmerksomhet i tingretten, og flere av instituttets ansatte har vitnet for organisasjonene. Vitnet som uttalte seg om skade på arter hadde i følge tingrettsdommen punkt 3.3. ikke «identifisert noe punkt eller forutsetning i myndighetenes vurderinger eller i det underliggende kunnskapsgrunnlag som påstås å være uriktig, ufullstendig, irrelevant eller villedende.»

Tingretten påpeker også her at det er «intet ugyldighetsgrunnlag at en saksøker eller et sakkyndig vitne for sin egen del eventuelt ville ha avvendt de kryssende og ulikeartede hensyn av vekslende vekt annerledes enn Resolusjonen gjorde». Staten er enig i dette.

Gruvedrift krever deponi, og deponi innebærer arealbeslag og inngrep. Dette vil ha virkninger for miljøet. Derfor er det viktig for staten å understreke at miljøkonsekvensene er grundig vurdert på et saklig og omfattende faglig grunnlag, på bakgrunn av en rekke utredninger. Det er også satt strenge vilkår om utslippsarrangement, grenseverdier for partikkelkonsentrasjon og overvåking – og som understreket på s. 17 i tingrettsdommen:

Partene i saken er helt enige om at landdeponi i dagen ikke er noe miljømessig bedre alternativ enn sjødeponi for avgangsmassene fra Engebø.

Førdefjorden er ikke unik som fjordsystem mht. økosystem og forekomst av arter. I planreguleringen er avsatt område 4,4 av totalt 30 km², altså ca. 14,6 % av vannforekomsten. I 2015/2016 ble det planlagte deponiet beregnet å omfatte areal på 3 km², dvs. ca. 10 % av forekomsten. Dagens avfallshåndteringsplan legger opp til å kun bruke 3,6 – 5,8 % av vannforekomsten – bl.a. fordi vilkår om å redusere forurensningen og optimalisere deponiløsningen er fulgt opp. Avveiningen må imidlertid ta utgangspunkt i rammene for selve tillatelsen, men det forhold at kun en liten del er planlagt benyttet reduserer risikoen for uforutsett skade eller ulempe.

Deponering vil skje via rør på ca. 300 m dyp, og deponiområdet er definert av grunne terskler på hhv. 25 og 50 meter. Topografien gjør risikoen for partikkelspredning lav, og strømforhold og vannutskiftning er svært grundig utredet. Deponimassene er ikke farlige, og fjordens kjemiske tilstand forringes ikke av deponering. Det er ikke registrert sjeldne eller sårbare bløtbunnsarter i vannforekomsten.

Etter hvert som deponeringen avsluttes de ulike stedene innenfor deponiområdet, vil rekolonisering skje innenfor dette området, sannsynligvis innen 10 år.

Det er satt strenge krav til partikkelspredning og miljømyndighetenes vurdering er at områder (sjøbunn/vannmasser) utenfor deponiområdet vil ikke bli påvirket av betyding.

Sannsynligheten for alvorlig eller irreversibel skade på marine arter i Førdefjorden er vurdert som liten. Det samme gjelder risikoen for skadelig utlekking av metaller og kjemikalier fra de deponerte massene. Det er ikke indikasjoner på andre miljøkonsekvenser i dag sammenlignet med da tillatelse ble gitt i 2015/2016. Deponering har pågått siden januar 2025, og overvåkingen tilsier at effekten er som forventet. Overvåking av ulike målestasjoner i og utenfor deponiområdet undersøkt i september 2025 viste alle «svært god» eller «god» tilstand.

6.2.2 Ikke uriktig å anse mineraltilgangen og/eller distriktsarbeidsplassene som «overriding»

I foredraget til kgl.res. 23.05.2025 punkt 2.4 heter det:

Videre vil virksomheten bidra til å sikre Norge og Europa tilgang til store mengder av titanmineralet rutil, som er godt egnet til videre prosessering til både titanmetall og pigment. På grunn av virksomhetens lange driftsperiode, vil virksomheten være en stabil leverandør av rutil. Dette vil bidra til å redusere sårbarheter i verdikjeden for titan. Samtidig vil virksomheten bidra til å bygge industriell kompetanse og erfaring til å drive mineralutvinning i Norge.

Det fremgår at saken har vært forelagt Nærings- og fiskeridepartementet.

I 2015/2016 ble det lagt vekt på bl.a. europeiske behov, at Norge vil befeste sin posisjon som en av verdens fremste produsenter av titanråstoff samt nye industrielle muligheter. Engebø-ressursen ble av NGU i 2015 klassifisert til å være av *internasjonal betydning*. Dav. Klima- og miljøminister uttalte til NRK 24.04.2015 (halvannen måned før tillatelse ble gitt):

Rutil trengst for å lage titanmetall som brukast i elbilar og produkt som vi treng i det framtidige samfunnet,

Statens syn er at hensynet til mineraltilgang i 2016 var tilstrekkelig tungtveiende også i 2015/2016. At det i 2016-vedtaket ikke kommer eksplisitt frem at beslutningstakerne så det slik, endrer ikke dette – og er etter norsk rett heller ikke til hinder for at domstolene anser mineraltilgangshensynet alene som tilstrekkelig tungtveiende i denne saken.

Videre er statens syn at også hensynet til distriktsarbeidsplasser var tilstrekkelig tungtveiende i 2015/2016. I foredraget til kgl.res. 23.05.2025 punkt 2.4 heter det:

Samtidig skaper virksomheten nye arbeidsplasser som gir grunnlag for økt tilflytting og bosetting i et langsiktig perspektiv. I tillegg forventes det indirekte sysselsetting og andre positive ringvirkninger lokalt og i regionen, som vil gjøre det mer attraktivt å bosette seg i området. Dette vil også kunne bidra til å øke tilflytningen til området.

Og departementet avveining var

«at behovet for etablering av arbeidsplasser og forsyning av rutil både hver for seg, og i alle tilfelle samlet, veier tyngre enn målet om å forebygge forringelse av vannforekomstens økologiske tilstand.» (uth. her)

Det er ikke grunnlag for å sette denne avveiningen til side.

7 EVENTUELLE FEIL LEDER IKKE TIL UGYLDIGHET

Hvis Høyesterett kommer til at vedtakene lider av feil, må det vurderes om disse fører til ugyldighet. Tre forutsetninger må være til stede for at tillatelsen skal anses ugyldig. For det første må feilen kunne ha påvirket vedtakets innhold (jf. prinsippet i fvl. § 41). For det annet må feilen ikke ha blitt ratihabert (jf. også punkt 3.2.2). For det tredje må det ikke foreligge tungtveiende grunner som tilsier at vedtaket opprettholdes som gyldig til tross for feilen.

Staten kan ikke se at disse forutsetningene er til stede her. Uavhengig av om de påståtte manglene anses som feil ved vedtakets begrunnelse, bakenforliggende vurderinger eller innhold, er det statens syn at det kan utelukkes at feilen har virket inn på avgjørelsen om å gi – og opprettholde – tillatelsen. Videre har regjeringen gjennom sin fornyede vurdering av saken og begrunnede avgjørelse reparert eventuelle feil og svakheter i tidligere vedtak. I den grad de opprinnelige vedtakene ville vært ugyldig, er de nå ratihabert. Endelig mener staten at det foreligger tungtveiende grunner som tilsier at vedtakene uansett opprettholdes som gyldige, trass i eventuelle feil. Tiltakshaver har i ti år i god tro innrettet etter tillatelsen som ble gitt i 2015, og de har investert et betydelig beløp. Det er ingen andre store kjente rutilforekomster i Norge eller EU som kan erstatte Engebø-prosjektet.

8 BEVIS

Staten vil føre dokumentbevis og utskrifter at vitneforklaringer som er lagt frem.

9 TIDSPLAN

Prosessfullmektigene har hatt dialog om tidsplan, men ikke kommet til enighet. Det ligger nå an til at partene vil be om at tidsplan fastsettes.

• • •

Oslo, 07.04.2026

REGJERINGSADVOKATEN

Karen Mellingen
advokat