

Disposisjon

Disposisjon for hovedinnlegg

Sak Høyesteretts sak nr. 25-164215SIV-HRET

Klient Norsk Industri

Advokat Thomas G. Naalsund

1. INNLEDNING

1.1 Kort om Norsk Industri

Overordnet:

- NHOs største landsforening FU 10122
- Over 3 300 medlemsbedrifter, som samlet representerer 150 000 årsverk. FU 10122
- Formål: Å arbeide for rammebetingelser som styrker konkurranseevne, lønnsomhet, varig verdiskaping og sikre arbeidsplasser FU 10123

1.2 Norsk Industris hovedsyn og sakens betydning

Norsk Industris hovedsyn:

- Krevende sak med avveining av viktige hensyn
- Betydningen av verdiskaping og produktivitet
 - Draghi, *The future of European competitiveness*, s. 5 FU 8507 (8501)
 - Lagmannsrettens dom FU 9766
- Norsk Industri enig med staten i at lagmannsrettens vurdering er uriktig og at vedtakene er gyldige
 - Slutter seg i det vesentlige til statens anførsler

Innlegget vil særlig belyse:

- Forståelsen av uttrykket «overriding public interest» og rammene for nasjonal domstolskontroll
- Den samfunnsmessige betydningen av industri

Sakens betydning:

- Høyesteretts dom vil få betydning for en rekke virksomheter med utslippstillatelse etter forurensningsloven
 - Et stort antall virksomheter i Norge som er lokalisert ved kysten eller i tilknytning til fjorder, elver og innsjøer, og som er avhengige av utslippstillatelse
- Betydningsfullt
 - Meld. St. 16 (2024–2025) *Industrimeldingen* s. 28 FU 9081

- Rettsregelen må både gi nødvendig forutsigbarhet og gjøre det mulig å ivareta viktige samfunnsinteresser som er uløselig knyttet til industri
- Saken er også av prinsipiell betydning for norske *arbeidstakere* i mineralnæringen
 - Norsk Arbeidsmandsforbunds innlegg til Høyesterett

FU 10371

2. INNHOLDET I KRAVET OM «OVERRIDING PUBLIC INTEREST»

2.1 To vurderinger – en relevansvurdering og en interesseavveining

Uttrykket «overriding public interest» gir anvisning på to vurderinger som konseptuelt må holdes adskilt

- Den første er å identifisere hvilke «public interests» som begrunner unntaket (relevansvurderingen)
- Den andre er om disse interessene er «overriding» de interessene som forringelsesforbudet beskytter (interesseavveiningen)
 - Direktivets ordlyd
 - Generaladvokat Kokotts forslag til avgjørelse i C-43/10 *Nomarchiaki* avsnitt 89
 - C-182/10 *Solvay* avsnitt 75
- «Overriding» er betegnelsen på utfallet av interesseavveiningen når offentlige hensyn veier tyngre enn hensynet til å unngå forringelse
- Ingen minimumsterskel
- «Overriding public interest» nødvendig og tilstrekkelig for derogasjonsadgang

JU 2819

JU 4036 (4016)

JU 3549 (3534)

Vannforskriften § 12 (2) er i tråd med dette

JU 153

2.2 EFTA-domstolens svar på spørsmål 1 bekrefter at det skal gjøres en interesseavveining

Spørsmålet fra Borgarting lagmannsrett

FU 9002

What is the legal test when determining whether there is an “overriding public interest” within the meaning of Article 4(7)(c) of Directive 2000/60/EC?

a. Is a qualified preponderance of interest required and/or are only particularly important public interests relevant?

b. What will be key factors in the assessment of whether the public interests that justify the measure are “overriding”?

EFTA-domstolens premisser

FU 9003 flg.

- Avsnitt 31
- Avsnitt 32
- Avsnitt 33
- Avsnitt 34
- Avsnitt 35
- Avsnitt 36
- Avsnitt 37

2.3 EFTA-domstolens svar på spørsmål 2 og 3 gjelder dels relevansvurderingen og dels interesseavveiningen

Spørsmålet fra Borgarting lagmannsrett:

FU 9002

Can the following economic considerations constitute an “overriding public interest” under Article 4(7)(c) of Directive 2000/60/EC, and if so, under what conditions?

a. Purely economic considerations (i.e. the expected gross income generated by the planned mining operations)

b. That a private undertaking will generate income for shareholders

c. That a private undertaking will generate tax revenue for the state and municipality

d. That a private undertaking will provide wage income for employees

EFTA-domstolens premisser:

FU 9006 flg.

- Avsnitt 38
- Avsnitt 39
- Avsnitt 40
- Avsnitt 41
- Avsnitt 42
- Avsnitt 43
- Avsnitt 44

- Avsnitt 45
- Ingen terskel i relevansvurderingen, sml. storkammersaken C-43/10 *Nomarchiaki*
 - GA Kokott avsnitt 89–91 JU 4036 (4016)
 - EU-domstolen avsnitt 122 JU 3530 (3501)

3. RELEVANSVURDERINGEN

3.1 Forståelsen av «public interest»

Uttrykket «overriding public interest» er et velkjent begrep i EU/EØS-rettslig sammenheng

- Omfattende praksis fra EU-domstolen
 - C-413/24 *Gewest* avsnitt 30 (tjenestefrihet) TJU 694 (687)
 - «*overriding reason in the public interest*»
 - Forente saker C-718-721/23 og C-60/24 avsnitt 52 (etableringsfrihet) TJU 683 (669)
 - «*reasons of overriding public interest*»
 - C-150/25 *BX* avsnitt 52 (arbeidstakerfrihet) TJU 727 (715)
 - «*only if it is justified by overriding reasons in the public interest*»
 - C-525/24 *Santander* avsnitt 43 (kapitalfrihet) TJU 708 (699)
 - «*when they are justified by an overriding reason in the public interest*»
 - C-499/23 *Kommisjonen mot Ungarn* avsnitt 69 (varefrihet) TJU 660 (645)
 - «*may be justified (...) by an overriding requirement in the public interest*»
- Hva som kan regnes som «public interest» etter vanndirektivet skal forstås tilsvarende som ellers i EU/EØS-retten
 - E-13/24 *Førdefjord* avsnitt 40 og 44
 - henvisning til C-106/22 *Xella Magyarorszá*g (tjenestefrihet) FU 9006 TJU 616
- Begrepet «public interest» avgrenses positivt ved at det kun er *offentlige* interesser som er relevante – og dermed ikke *private* interesser

- E-13/24 *Førdefjord* avsnitt 41 FU 9006
 - Videre avgrenses begrepet negativt mot rene økonomiske interesser
 - E-13/24 *Førdefjord* avsnitt 40 FU 9006
 - For øvrig ingen begrensninger i hva som vil kunne utgjøre en «public interest»
 - Umulig med en positiv oppregning av hvilke hensyn som er «public interest»
 - E-13/24 *Førdefjord* avsnitt 36 FU 9005
 - Arnesen mfl. *Oversikt over EØS-retten*, 2022, s. 167 TJU 757
- Viktig: Må gjøres en grensedragnings mellom rene økonomiske hensyn (ikke «public interest») og økonomiske hensyn som fremmer en «public interest»
- E-13/24 *Førdefjord* avsnitt 44 FU 9007
 - «reasons of an economic nature in the pursuit of an objective in the public interest (...) may constitute an overriding reason in the public interest»
 - C-515/14 *Kommisjonen mot Kypros* avsnitt 53: TJU 597 (589)
 - «national legislation may (...) constitute a justified restriction on a fundamental freedom when it is dictated by reasons of an economic nature in the pursuit of an objective in the public interest»
 - Økonomi som *målsetting* vs. *virkemiddel*

3.2 Industriprosjekter som virkemiddel for å fremme «public interests»

Avveiningen må ta inn i seg totaliteten av de samfunnsmessige hensynene relatert til industrivirksomhet

- Industriens betydning må vurderes i lys av dagens geopolitiske situasjon
 - Norsk konkurransekraft – Veien til vekst, NHO, s. 4 FU 9662

3.3 Forsyningssikkerhet for kritiske råvarer er en viktig «public interest»

3.4 Tiltak som muliggjør et nasjonalt politisk mål om spredt bosetning forfølger viktige «public interests»

3.4.1 Oversikt

Den samfunnsmessige betydningen av arbeid

- Én industriarbeidsplass gir tre nye
 - Samfunnsøkonomisk Analyse, Boldt Partners

FU 7884

3.4.2 Norge har en nasjonal målsetting om spredt bosetning

Norge har et politisk mål om spredt bosetning over hele landet

- Meld. St. 9 (2024–2025) *Totalberedskapsmeldingen*
- De bakenforliggende hensynene for den nasjonale målsettingen er:
 - Norsk kultur og identitet
 - Nasjonal beredskap
- De bakenforliggende hensynene er anerkjent av EU-domstolen
 - C-288/89 *Gauda* avsnitt 23 (kulturelle hensyn)
 - Forente saker C-331 og C-366/16 *K (SK)* avsnitt 42 (nasjonal beredskap):
- Ikke tvilsomt at det er «reasons of public interest» som ligger til grunn for det politiske ønsket om spredt bosetning i Norge
- Tiltak som ivaretar denne målsettingen utgjør «public interest» i vanndirektivets forstand

FU 8779-81,8883

TJU 464 (456)

TJU 682 (669)

Industri er et sentralt virkemiddel for å nå nasjonale mål om spredt bosetning

- Meld. St. 16 (2024–2025) *Industrimeldingen*

FU 9093

3.4.3 Sysselsetting er nødvendig for å kunne realisere målet om spredt bosetning

Et ønske om å forhindre fraflytning fra Sunnfjord er en «public interest»

- E-3/05 *ESA mot Norge* avsnitt 57 JU 4141 (4127)
- Sunnfjord er et område med lav befolkningstetthet FU 5018
 - Sunnfjord: Sentralitetsklasse 5/6
 - Askvoll: Sentralitetsklasse 6/6
- Konkret vektlagt i Engebø-saken
 - Naustdal og Askvoll kommunestyres vedtak, 12.05.2011 FU 1095 (1087)
 - Brev fra Næringsdepartementet til Miljødepartementet, 02.04.2012 FU 1632 (1631)
 - Kongelig resolusjon 19.02.2016 FU 3065
 - Kongelig resolusjon 23.05.2025 FU 9428

3.4.4 Bærekraftig økonomi i lokalsamfunn er en forutsetning for å realisere målet om spredt bosetning

Handler om å skape gode lokalsamfunn der folk ønsker å bo og leve

- EFTA-domstolen anerkjenner at den sosioøkonomiske bæreevnen til et lokalsamfunn er en «public interest» som vil kunne utgjøre et relevant hensyn i interesseavveiningen
 - E-13/24 *Førdefjord* avsnitt 44–45 FU 9007
- I tråd med EU-domstolens praksis etter habitatdirektivet
 - C-404/09 *Kommisjonen mot Spania* avsnitt 109 JU 3491 (3478)
 - Ingen grunn til å vurdere dette annerledes etter vanndirektivet
- Underbygges også av EØS-avtalens regler om statsstøtte
 - EØS-avtalen åpner for å gi regionalstøtte for å fremme utviklingen i vanskeligstilte regioner, jf. artikkel 61 (3) (c)

Også vektlagt konkret i denne saken

- Miljødirektoratets anbefaling 2015 FU 2677 (2608)
- Klima- og miljødepartementets vedtak 2015 FU 2844 (2820)
- Kongelig resolusjon 2016 FU 3064 (3054)
- Kongelig resolusjon 2025 FU 9427

3.5 Oppsummering

Både hensynet til å unngå fraflytning og hensynet til å sikre bærekraftig økonomi i lokalsamfunnet er viktige offentlige interesser etter vanndirektivet artikkel 4 (7) (c)

4. INTERESSEAVVEININGEN

4.1 Overordnet om avveiningsnormen

- Den konkrete forringelsen av vannforekomsten må veies mot de relevante offentlige interessene som taler for prosjektet, for å avgjøre om disse er «overriding»
- Ikke krav om «kvalifisert interesse-overvekt»
 - E-13/24 *Førdefjord* avsnitt 36 FU 9005
- Statene har en skjønnsmargin
 - E-13/24 *Førdefjord* avsnitt 31 FU 9004

4.2 På den ene siden: Den konkrete vannforringelsen

4.3 På den andre siden: Den samlede vekten av relevante hensyn

- Lagmannsretten: Ikke adgang til å kumulere, LB-2024-36660 punkt 8.5 FU 9770
- Norsk Industri ikke enig i dette
 - Det avgjørende for derogasjon etter vanndirektivet artikkel 4 (7), er vekten av de samlede offentlige interessene som prosjektet er begrunnet i.
 - Samlede miljølemper skal veies mot alle «public interest» som begrunner vedtaket.
 - Ordlyden i vanndirektivet art. 4 (7) (c):
the reasons for those modifications or alterations are of overriding public interest
 - E-13/24 *Førdefjord* avsnitt 33: FU 9005
Thus, in order for a particular project to be justified, the national authorities will be obliged to weigh the expected benefits of the contested project against the resulting deterioration of the

status of the body of surface water in question. (...)

- C-346/14 *Schwarze Sulm* avsnitt 80
- Kontekst og formål

JU 3621 (3608)

4.4 Den konkrete avveiningen i dette prosjektet

4.4.1 Overordnet

Det springende punktet:

- Om de offentlige interessene knyttet til i) ønsket om stabil bosetning i Sunnfjord kommune, ii) bærekraftig lokaløkonomi og iii) forsyningssikkerhet for rutil samlet sett (ev. hver for seg) veier tyngre enn (er «overriding») ulempene ved forringelsen av vannkvaliteten i ytre del av Førdefjorden

4.4.2 Myndighetenes avveining av de relevante hensynene er fornuftig og forsvarlig

- Lagmannsrettens karakteristik
- Kongelig resolusjon 2025

4.4.3 EFTA-domstolen har ikke lagt forpliktende føringer for interesse-avveiningen

Grunnleggende oppgavefordeling:

- EFTA-domstolen gir rådgivende uttalelser om tolkningen av EØS-regler
- Norske domstoler vurderer bevis og foretar den konkrete subsumsjonen
 - HR-2021-1453-S *NAV* avsnitt 64 flg.

JU 1512

Hvordan skal avsnitt 45 forstås?

- Lagmannsretten: Som en føring for subsumsjonen, jf. LB-2024:36660:
- EU-kommisjonens skriftlig innlegg til EFTA-domstolen avsnitt 30

FU 8467 (8456)

Intern motstrid i EFTA-domstolens avgjørelse dersom avsnitt 45 skal forstås som en generell veiledende terskel

- E-13/24 *Førdefjord* avsnitt 31, 35, 36 og 37

- EFTA-domstolen hadde ikke foranledning til å uttale seg om terskelen

Avsnitt 45 må forstås slik at EFTA-domstolen gir to *ikke-uttømmende* eksempler på tilfeller der sosioøkonomiske hensyn alene vil veie tyngre enn vannforringelsen

- Ikke grunnlag for en antitese

Alternativet er at det er en uttalelse om den konkrete subsumsjonen som ikke kan tillegges særlig vekt

4.4.4 Domstolene bør være tilbakeholdne med å overprøve avveiningen av politiske interesser

Interesseavveiningen etter vanndirektivet artikkel 4 (7) (c) er et rettsanvendelsesskjønn.

- Uomtvistet at domstolene har *kompetanse* til å overprøve forvaltningens vurdering

Vurderingstemaets karakter tilsier at Høyesterett bør være tilbakeholden med å overprøve forvaltningens syn.

Norsk forvaltningsrett

- Domstolene bør utvise forsiktighet med å overprøve faglige og politiske vurderinger

– HR-2022-718-A *Innreiseforbud* avsnitt 78

TJU 400 (390)

– Rasjonale: Forvaltningen best egnet til å offentlige interesser

– Avveining av inkommensurable størrelser er i kjernen av det politiske området, jf. Rt-1995-738 på s. 741

TJU 161 (158)

- Den konkrete avveiningen i vår sak beror på faglige og politiske vurderinger

- Domstolens rolle i prøvingen av om et prosjekt er begrunnet i «overriding public interest» etter vanndirektivet artikkel 4 (7) (c)

– Relevansvurdering: Full prøving av om det er lagt vekt på relevante hensyn («public interest»)

– Interesseavveiningen: Vurdere om avveiningen av relevante interessene er *forsvarlige*

Tilbakeholdenhet er ikke i strid med EØS-rettslige skranker

- EFTA-domstolen fremhever at kriteriet «overriding» gir statene en viss vurderingsfrihet
 - E-13/24 *Førdefjord* avsnitt 31 FU 9004
- Ingen eksempler på at EU-domstolen overprøver statenes vurdering av om de offentlige interessene er «overriding» vannforringelsen
- Utgangspunkt: Medlemsstatene har prosessuell autonomi
 - Skranker: Ekvivalens- og effektivitetsprinsippet
- Effektivitetsprinsippet ikke til hinder for nasjonale ordninger som generelt begrenser domstolens *kompetanse* til å prøve forvaltningsvedtak
 - C-71/14 *East Sussex Council* avsnitt 58 TJU 587 (577)
 - C-63/01 *Evans* avsnitt 54 TJU 512 (489)
- Fra det mer til det mindre: Ikke EØS-stridig at domstolene har *kompetanse* til å prøve, viser *tilbakeholdenhet* ved vurderingen
- Oppsummert: Ingen EØS-rettslige skranker som hindrer Høyesterett fra å legge den alminnelig norske læren om prøvingsintensitet til grunn

5. PÅSTAND