

MAR I U S

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Vilde Aggvin

Betydningen av Stortingets
involvering i forvaltningsvedtak
for domstolsprøvingen
i klima- og miljøsaker

I grenseland mellom juss og politikk

579

Vilde Aggvin

Betydningen av Stortingets involvering i
forvaltningsvedtak for
domstolsprøvingen i klima- og
miljøsaker

I grenseland mellom juss og politikk



MarIus No. 579

Sjørettsfondet
Nordisk institutt for sjørett
Universitetet i Oslo

© Sjørettsfondet, 2024

ISSN: 0332-7868

Sjørettsfondet
University of Oslo
Scandinavian Institute of Maritime Law
P.O. Box 6706 St. Olavs plass 5
N-0130 Oslo
Norway

Phone: 22 85 96 00

E-mail: sjorett-adm@jus.uio.no

Internet: <https://www.sjorettsfondet.no/>

Editor: Professor dr. juris Trond Solvang –

e-mail: trond.solvang@jus.uio.no

Digital Publishing: Aksell AS

Innholdsoversikt

Forord	6
Del I: Tema, problemstillinger og metode	8
1 Innledning	8
1.1 Tema og bakgrunn	8
1.2 Problemstillinger og avgrensninger	9
1.3 Aktualitet	11
1.4 Metode og materiale	11
Del II: Stortingsinvolvering i forvaltningssaker på miljørettens område	14
2 Overordnet om Stortingets involvering i forvaltningssaker	14
3 Lovbestemt stortingsinvolvering i forvaltningssaker på miljørettens område	18
3.1 Innledning	18
3.2 Vedtak om større utbygginger etter vassdragsreguleringsloven	18
3.2.1 Historisk bakgrunn	18
3.2.2 Stortingsinvolveringens betydning for domstolsprøvingen i Rt. 1982 s. 241 (Alta-saken)	23
3.3 Erverv av større vannfall etter vannfallrettighetsloven	26
3.4 Åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet	28
3.4.1 Innledning	28
3.4.2 Nærmere om petroleumsløven § 3-1 og petroleumsforskriften § 6d	29
3.4.3 Stortingsinvolveringens betydning for domstolsprøvingen i HR-2020-2472-P (klima-dommen)	35
4 Andre involveringsmåter	41
4.1 Innledning	41
4.2 Generelt om stortingsvedtak	41
4.3 Bevilgningsvedtak	41
4.4 Skatte-, avgifts- og tollvedtak	44
4.5 Saker om inngåelse av folkerettslige avtaler	44
4.6 Behandling av stortingsmeldinger	46
4.7 Stortingets behandling av en muntlig redegjørelse fra et regjeringsmedlem	48
4.8 Representantforslag	48
4.9 Anmodningsvedtak	50
5 Konklusjon og veien videre	53
Del III: Kvalitetskrav til Stortingets involvering	54
6 Innledning	54
7 Gir ordlyden i § 112 anvisning på et kvalitetskrav?	56
7.1 Generelt om ordlydstolkning av grunnlovsbestemmelser	56
7.2 Grunnlovens § 112	56

8 Kan et kvalitetskrav til Stortingets involvering utledes av forarbeidene?	59
8.1 Generelt om tolkning av grunnlovsforarbeider	59
8.2 Den historiske bakgrunnen for Grunnlovens § 110 b	59
8.3 Innholdet i Grunnloven § 110 b	62
8.4 Grunnlovsrevisjonen i 2014	64
8.5 Sammenfatning	65
9 Kommer et kvalitetskrav til uttrykk også i klima-dommen?	67
10 Maktfordeling og prøvingsrett	70
10.1 Innledning	70
10.2 En linje med kvalitetskrav?	70
10.3 Maktfordeling som bevegelig mål	73
11 En grundighetsstandard	76
Del IV: Sammenfatning og refleksjon	80
Kilderegister	82

Forord

Artikkelen i denne utgaven av MarIus er basert på en helårs masteroppgave som ble levert til bedømmelse ved Universitetet i Bergen 1. juni 2022. Avhandlingens tittel var: «Betydningen av Stortingets involvering i forvaltningsvedtak for domstolsprøvingen i klima- og miljøsaker: I grenseland mellom juss og politikk».

Fremstillingen her ble i hovedsak skrevet mens jeg var ansatt som studentstipendiat i Stortingets utredningsseksjon, med tilknytning til Senter for europarett ved Universitetet i Oslo. Noe tekst har også blitt supplert i etterkant, mens jeg har vært ansatt som rådgiver i Justisdepartementets lovavdeling. Vurderingene og konklusjonene er naturligvis mine egne.

Jeg vil gjerne benytte anledningen til å rette en stor takk til professor Ola Mestad for fantastisk veiledning, spennende diskusjoner og engasjerende samtaler gjennom hele prosessen. Jeg vil også takke hele utredningsseksjonen for et utrolig fint og lærerikt år på Stortinget – uten dere hadde masterskrivingen blitt en ensom affære! Jeg står videre i takknemlighetsgjeld til både samboer, familie og venner for uvurderlig støtte og oppmuntring underveis.

Oslo, 12. januar 2024

Vilde Aggvin

Del I: Tema, problemstillinger og metode

1 Innledning

1.1 Tema og bakgrunn

Det overordnede temaet for fremstillingen er betydningen av Stortingets involvering i forvaltningsvedtak for domstolsprøvingen i klima- og miljø saker. Temaet har bakgrunn i HR-2020-2472-P (klima-dommen). I avgjørelsen samlet retten seg omkring en høy materiell terskel for å kjenne ugyldig etter Grl. § 112 et vedtak som Stortinget hadde gitt sitt samtykke til. Mer presist uttalte førstvoterende at

«for at domstolane skal kunne setja til side eit lovvedtak av Stortinget, må Stortinget **grovt ha sett til side pliktene sine** etter § 112 tredje ledd. Det same må gjelde ved andre stortingsvedtak og **vedtak som Stortinget har samtykt til**. Terskelen er fylgjeleg svært høg» (min utheving).¹

En sak som i utgangspunktet angikk gyldigheten av et forvaltningsvedtak ble dermed gjort om til en sak om overprøving av stortingsbehandling. Prejudikatsvirkningen til klimadommen er imidlertid avgrenset til de sakene der Stortinget har vært «involvert».² Dersom Stortinget ikke har vært involvert i forvaltningsvedtaket, vil prøvingsintensiteten presumptivt kunne være høyere.³ Førstvoterende fremhever at Grl. § 112 da kan ha relevans som «moment ved lovtolkinga og som tvunge omsyn ved utøvinga av skjønnet».⁴ Hva som skal til for at Stortinget kan anses som så «involvert» at den høye materielle terskelen etter Grl. § 112 kommer til anvendelse, er imidlertid uklart. Høyesterett drøfter nemlig ikke spørsmålet utover en henvisning til balanseringen av rettsstats- og demokratihensyn.⁵

Klima-dommen reiser dermed nye spørsmål om forholdet mellom regjeringen, Stortinget og domstolene i miljø saker. Først og fremst viser den at Grl. § 112 –

¹ Avsnitt 142.

² Avsnitt 81 og 145.

³ Høyesterett har tidligere lagt til grunn at grunnlovsprøving av forskrifter ikke aktualiserer konstitusjonelle spørsmål om forholdet mellom domstoler og Storting, ettersom forskrifter vedtas av forvaltningen og ikke Stortinget. Domstolene trenger derfor ikke å trå spesielt varsomt her, jf. bl.a. Rt. 1992 s. 182 (Polarsaken) s. 186-187 og Rt. 2005 s. 855 (Allseas Marine) pkt. 67-69. Tilsvarende må naturligvis gjelde for prøving av enkeltvedtak hvor Stortinget *ikke* er involvert.

⁴ Avsnitt 145.

⁵ Avsnitt 141.

på samme måte som andre grunnlovsbestemmelser – må anvendes i lys av den norske forfatningens maktfordelingssystem. Etter bestemmelsens ordlyd har alle statsmaktene en selvstendig plikt til å respektere og sikre retten til miljø.⁶ Domstolene har etter Grunnlovens § 89 både rett og plikt til å kontrollere om myndighetene har oppfylt denne forpliktelsen. Før miljøbestemmelsens vedtakelse i 2014 var det imidlertid usikkert om Grl. § 112 i det hele tatt ga individene rettigheter som kunne håndheves ved domstolene. Denne tvilen er ved klima-dommen ryddet av veien. Vi skal derfor se nærmere på *hvor langt* domstolene kan gå i sin kontroll av forvaltningsvedtak som Stortinget har hatt befatning med på ulike vis.

Ved vedtakelsen av Grl. § 112 signaliserte grunnlovgever at miljøutviklingen skal tas på alvor.⁷ Samtidig viser plenumsdommen i klimasøksmålet at domstolene nødvendig vil legge seg opp i avgjørelser som våre folkevalgte har vært involvert i. Innebærer dette at vår tredje statsmakt i hovedsak skal holde seg i bakgrunnen i klima- og miljø saker? Hvor den nærmere grensedragningen går mellom juss og politikk, synes usikker. Forhåpningen er for det første at artikkelen vil bidra til å klargjøre denne grensedragningen ved å tydeliggjøre når den høye materielle prøvingsterskelen som etableres i klima-dommen, kommer til anvendelse i forvaltningssaker. Avslutningsvis håper jeg at analysen kan stimulere til videre diskusjon og refleksjon.

1.2 Problemstillinger og avgrensninger

Etter dette innledende kapittelet i del I er artikkelen strukturert etter to underliggende temaer.

Temaet for **del II** er *stortingsinvolvering i forvaltningssaker på miljørettens område, samt hvilken betydning denne involveringen har for domstolsprøvingen*. Som vi skal se, kan Stortinget være involvert i forvaltningsvedtak på flere ulike måter. Selv om hovedfokus i del II ligger på når denne involveringen aktualiserer den høye materielle prøvingsterskelen etter Grl. § 112 som etableres i klima-dommen, skal vi også diskutere mer generelt hvilken betydning stortingsinvolvering har for domstolsprøvingen.⁸

En viktig premiss å ha med seg er imidlertid at Stortinget som hovedregel *ikke* er direkte involvert i forvaltningsvedtak, noe som har sammenheng med vår konstitusjonelle ordning. I **kapittel 2** redegjør jeg nærmere for dette viktige statsrettslige bakteppet, før vi deretter skal rette blikket mot ulike sammenhenger der Stortinget er involvert i forvaltningsvedtak. I **kapittel 3** skal vi blant annet se nærmere på de tilfeller hvor Stortingets involvering i en forvaltningssak som omhandler miljø er *lovregulert*. Dette gjelder blant annet Stortingets involvering i vedtak om større vassdragsutbygginger etter vassdragsreguleringsloven, erverv av større vannfall etter vannfallrettighetsloven, og ikke minst ved åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet etter petroleumsloven- og forskriften. Stortingsinvolveringen er imidlertid regulert ulikt for de tre rettsområdene. Jeg skal også diskutere nærmere hvilken betydning denne involveringen har fått for domstolsprøvingen i aktuell rettspraksis på området, herunder i klima-dommen og Rt. 1982 s. 241 (Alta-saken).

Stortingsinvolvering i forvaltningssaker er imidlertid ikke avgrenset til de lovbestemte tilfellene. **Kapittel 4** gjennomgår derfor øvrige former for stortingsinvolvering, og vurderer om de ulike involveringsmåtene innebærer at Stortinget må anses som «involvert» på en slik måte at den høye materielle terskelen etter Grl. § 112 kommer til anvendelse. Stortingsinvolveringen tar her mange former. I tillegg til å se mer generelt på stortingsvedtak, ser jeg også nærmere på bevilgningsvedtak, skatte-, avgifts- og tollvedtak, saker om inngåelse av folkeretts-

⁶ Se nærmere om dette i kapittel 7.

⁷ Se kapittel 8.

⁸ Dette gjelder særlig for kapittel 3. Vi skal derimot *ikke* se på hva som skal til for at den materielle terskelen kan anses som brutt.

lige forpliktelser, behandling av stortingsmeldinger, muntlige redegjørelser fra regjeringsmedlemmer, samt representantforslag og anmodningsforslag. Grensen mellom juss og politikk er her særlig utfordrende å trekke, og rettstilstanden er usikker. Leseren må ha dette i bakhodet når kapittel 4 leses. Jeg avrunder deretter del II i **kapittel 5** med en drøftelse av betydningen av analysens foreløpige konklusjoner.

Temaet for artikkelens **del III** er *kvalitetskrav til Stortingets involvering i forvaltningssaker*. Vi skal med dette bygge videre på hovedfunnene fra del II om når Stortinget kan anses som så «involvert» i et forvaltningsvedtak at vedtaket i utgangspunktet kun kan kjennes ugyldig dersom Stortinget «grovt ha sett til side pliktene sine etter § 112 tredje ledd».⁹ Den overordnede problemstillingen i del III er nemlig om det kan oppstilles et kvalitetskrav til Stortingets involvering i forvaltningssaker, slik at involvering i seg selv ikke er tilstrekkelig til å aktualisere den høye materielle prøvingsterskelen etter Grl. § 112. Problemstillingen har bakgrunn i Høyesteretts uttalelse om at Grl. § 112 vil kunne benyttes direkte for domstolene når det gjelder miljøproblemer som lovgiverne ikke har «teke stilling til».¹⁰ Jeg redegjør nærmere for problemstillingen i **kapittel 6**.

I fremstillingens **kapittel 7** diskuteres det om et kvalitetskrav til Stortingets involvering kan utledes av Grl. § 112 selv, mens **kapittel 8** retter fokuset mot bestemmelsens tilhørende forarbeider og grunnlovgivers egne betraktninger om spørsmålet. **Kapittel 9** undersøker om et kvalitetskrav kan utledes av klima-dommen. I **kapittel 10** ser vi litt nærmere på de underliggende maktfordelingsbetraktningene som ligger bak et kvalitetskrav, blant annet ved å trekke noen paralleller til den skjulte sammenhengen mellom kvalitetskravet etter Grl. § 112 og kvalitetskravet ved grunnlovsprøving som er utledet fra Kløfta-dommen.¹¹ Det er nemlig ikke noe nytt fenomen at domstolene stiller krav om kvalitet ved Stortingets vurderinger som en forutsetning for at dets syn skal vektlegges. I **kapittel 11** samler jeg trådene og forsøker å gi noen overordnede retningslinjer for hvor intensivt domstolene skal prøve om kvaliteten på Stortingets vurdering er god nok.

Med **del IV** oppsummerer jeg konklusjonene for artikkelens hovedproblemstillinger, før vi avrunder med noen refleksjoner.

En viktig side ved diskusjonen om domstolsprøving- og intensitet etter § 112 er også det internasjonale bakteppet. Til tross for at miljørettigheter ennå ikke er nedfelt i sentrale menneskerettighetskonvensjoner, har EMD likevel anvendt flere av bestemmelsene i EMK på inntrufne miljøskader og fremtidig risiko for slik miljøskade.¹² Særlig etter EMK artikkel 2 (retten til liv) og artikkel 8 (retten til privatliv, familieliv og hjem) har EMD innfortolket en rett til miljøbeskyttelse.¹³ De nevnte artiklene fikk i 2014 sine motstykker i Grunnloven §§ 93 første ledd og § 102, og disse skal ifølge høyesterettspraksis tolkes med utgangspunkt i EMKs tilsvarende bestemmelser.¹⁴ Det har også vært hevdet at grunnlovsrevisjonen i 2014 var en hjemføring av rettighetskonvensjoner, og at det er den internasjonale rettighetsbevegelsen som ligger bak.¹⁵ Et svært aktuelt spørsmål er derfor om, og eventuelt i hvilken grad, art. 8 og/eller § 102, samt art. 2 og/eller § 93, kan supplere tolkningen av Grl. § 112 og få betydning for domstolsprøvingen- og intensiteten i norske domstoler. Analysen avgrenses imidlertid mot dette internasjonale bakteppet, av hensyn til fremstillingens lengde.

⁹ Avsnitt 142.

¹⁰ Avsnitt 139.

¹¹ Jf. Rt. 1976 s. 1 s. 6.

¹² EMD og kommisjonen har avsagt rundt 300 avgjørelser om miljørisiko og skade, jf. COE (2020).

¹³ Se nærmere om dette i NIM (2020a), særlig kapittel 5.

¹⁴ Jf. bl.a. HR-2016-2554-P (avsnitt 81), Rt. 2015 s. 93 (avsnitt 57 og 60) og Rt. 2015 s. 155 (avsnitt 40 og 44).

¹⁵ Se Østerud (2019) s. 55.

1.3 Aktualitet

Store endringer i klimaet og samfunnet ellers aktualiserer et mangfold av nye rettsspørsmål, herunder også tilknyttet domstolenes forpliktelser i saker som omhandler klima og miljø. Hvilken rolle skal domstolene ta i klimakampen? Bør de vike tilbake i sin prøving, eller være mer progressive? Hvor går egentlig grensen mellom juss og politikk i miljø saker? Som vi skal se, viser klima-dommen at det eksisterer en gråsoner som er bevegelig og påvirkes av sammensatte prosesser. Og ikke minst illustrerer Høyesteretts avgjørelse at det er behov for en nærmere rettslig avklaring av gjeldende rett på dette området.

Klima-dommen har blitt kritisert for å være for tilbakeholden, og at det er en dom som tiden vil løpe fra. Som fremstillingen vil vise, er bildet etter mitt skjønn mer nyansert enn som så. Eksempelvis legges det til grunn at Grl. § 112 faktisk gjelder klima, og gir individuelle rettigheter til borgerne. For det andre kommer Høyesterett frem til at bestemmelsen gjelder handlinger og klimakonsekvenser i Norge, men fremholder også at eksporterte forbrenningsutslipp fra norsk olje og gass til utlandet delvis omfattes av bestemmelsens virkeområde.¹⁶ I tillegg legges det til grunn at selv Stortingets skjønn kan overprøves av domstolene, selv om terskelen vil være svært høy.¹⁷ Ved å begrense prejudikatsvirkningen til de tilfeller hvor Stortinget har vært «involvert», etterlater dommen også et nokså stort tolkningsrom hva gjelder prøvingsterskelen etter Grl. § 112 ved de *ordinære* forvaltningsvedtak på miljørettens område. Det vil derfor være en viktig oppgave å trekke opp en tydeligere grense for *når* slik stortingsinvolvering kan sies å foreligge, samt diskutere *hvilken betydning* denne involvering skal få for domstolenes prøving. Som vi skal se, er det nemlig ikke gitt at enhver form for stortingsinvolvering vil innebære at Stortinget må anses som «involvert» i den forstand som Høyesterett sikter til, og dermed aktualisere den høye prøvingsterskelen.

Ved å undersøke nærmere hvor grensen går mellom juss og politikk etter Grl. § 112, og ved å inngå i en bredere diskusjon om domstolenes rolle i miljø saker, er artikkelen både statsrettslig, miljørettslig og politisk aktuell. Sistnevnte gjelder nok særlig når spørsmålet vi står overfor gjelder petroleumsaktivitet på norsk sokkel, og om denne er i tråd med miljøbestemmelsen.¹⁸

Også utenfor Norges grenser ser vi lignende diskusjoner om hvor langt domstolene bør gå i sin overprøving i klima- og miljø saker. En rekke andre land har også et lignende grunnlovsværn av natur og miljø.¹⁹ Analysen inngår slik sett også i en bredere kontekst av arbeidet om borgernes miljørettigheter på konstitusjonelt nivå, samt hvordan og i hvilken grad domstolene skal håndheve disse.²⁰

1.4 Metode og materiale

Fremstillingen her inneholder ikke et eget metodekapittel som tar for seg samtlige av de metodiske spørsmål som har oppstått underveis i arbeidet. De (særegne) metodiske spørsmålene vil i stedet behandles som en del av den løpende fremstillingen.²¹ Jeg ønsker likevel innledningsvis å redegjøre helt kort for noen overordnede særtrekk ved den juridiske metoden og materialet som er benyttet.

¹⁶ Avsnitt 149,155 og 260.

¹⁷ Avsnitt 142 og 157.

¹⁸ Klima-søksmålet et godt eksempel, da det fikk en enorm oppmerksomhet sammenlignet med andre grunnlovssøksmål. Trolig kan dette (delvis) forklare med *hva* saksøkerne angrep, nemlig norsk petroleumsvirksomhet.

¹⁹ Se en oversikt i Nyland (2009) s. 308-330 og nærmere i eksempelvis Boyd (2011) og Hudson (2015).

²⁰ For en nærmere analyse av den norske miljøbestemmelsen i en global kontekst, se May (2019).

²¹ Eksempelvis reiser del III spørsmål om hvilken vekt vi skal tillegge grunnlovssforarbeidene. Se nærmere om dette i kapittel 8.1.

Fremstillingen er en rettsdogmatisk analyse av stortingsinvolvering i forvaltningssaker på miljørettens område og hvilken betydning denne involveringen får for domstolsprøvingen. Den rettsdogmatiske metoden skiller seg noe fra den rent ordinære juridiske metoden ved å gå *grundigere* og *bredere* til verks.²² Som fremhevet av Mæhle, har rettsdogmatikken «på en helt annen måte enn konkret rettsanvendelse et ansvar for en egeninitiert løpende kritisk evaluering av det som oppfattes som gjeldende rett».²³ Artikkelen har med andre ord som formål å foreta en grundig og systematisk fremstilling av gjeldende rett. Denne systematiseringen skjer gjennom å tolke, analysere og problematisere de eksisterende rettskilder på området – i tråd med rettsvitenskapens rolle.²⁴

Alle rettsspørsmål er imidlertid særegne, og påvirker den konkrete juridiske metodebruken.²⁵ Problemstillingene nevnt i kapittel 1.2 reiser noen særlige metodiske spørsmål, i tillegg til å by på visse rettskildemessige utfordringer. For det første eksisterer det svært lite rettspraksis og teori som omhandler tematikken stortingsinvolvering i forvaltningssaker som omhandler miljø.²⁶ Det er med andre ord et nokså sterkt behov for teoriutvikling på området. Samtidig byr det tynne rettskildegrunnlaget på utfordringer. Innenfor rammene for juridisk metode vil det nok være mulig å ha flere ulike – men likevel rettslig forsvarlige – syn på noen av artikkelens problemstillinger.²⁷ Vi skal likevel søke å identifisere de tolkningsalternativene som har «de beste rettskildemessige grunner for seg».²⁸

Det er videre viktig å være seg bevisst spenningsfeltet mellom juss og politikk som eksisterer når vi skal diskutere domstolenes prøving av grunnlovsbestemmelser.²⁹ Ulike syn på grunnlovstolkning og domstolenes rolle vil nemlig – i tillegg til juridisk metodelære – kunne bygge på et bestemt politisk standpunkt eller en ideologi.³⁰ Illustrerende er nettopp den store uenigheten knyttet til tolkningen av Grl. § 112 og domstolenes rolle i denne forbindelse. Klimasøksmålet vakte nemlig sterke reaksjoner fra begge sider av det politiske spekteret i Norge. Debatten i det juridiske fagmiljøet både i forkant og etterkant av klima-dommen, viste også tydelig at spenningen mellom juss og politikk kan resultere i en rekke ulike tolkninger av grunnlovsbestemmelsen og domstolenes rolle som beskytter av denne i et moderne demokrati.³¹ Regjeringsadvokat Fredrik Sejersted, som personlig førte klima-saken for staten, uttalte eksempelvis følgende den 14. februar 2017 i et intervju med NRK:

«Søksmålet er et forsøk på å rettsliggjøre denne prosessen og flytte den vekk fra de demokratiske politiske prosesser og over til domstolene».

Trine Eilertsen, politisk redaktør i Aftenposten, uttalte i forbindelse med søksmålet at «Domstolene [ikke skal] styre klimapolitikken».³² Andre har derimot argu-

²² Se Graver (2011b) s. 243.

²³ Mæhle (2004) s. 334.

²⁴ Se nærmere i Askeland (2013).

²⁵ Jf. bl.a. Sunde (2009) s. 12-14.

²⁶ Generelt har det vært få dommer som omhandler miljø for domstolene, selv om dette er i ferd med å endre seg.

²⁷ Se f.eks. Boe (2021) s. 160-167 for en drøftelse av «det legitime tolkningsrom».

²⁸ Mæhle (2004) s. 336.

²⁹ Se eksempelvis Dok. nr. 16 (2011-2012) s. 18-24, hvor dette diskuteres nærmere.

³⁰ Se bl.a. Andenæs og Fliflet (2006) s. 51-52 og Holmøyvik (2013) s. 25-26.

³¹ Se Smith (2006) s. 500, som mener at også rettsanvenderens syn på Grunnlovens funksjon i dagens moderne demokratier også vil (kunne) påvirke tolkningen.

³² Se Eilertsen (2016).

mentert for at grunnlovsbestemmelsen innebærer en absolutt skranke for ytterligere petroleumsvirksomhet, og at dette er noe domstolene skal kunne håndheve.³³

Klima-dommen indikerer at Høyesterett var mer tilbøyelig til å være enig med førstnevnte tolkning, jf. den høye materielle prøvingsterskelen som anlegges. Samtidig er det uttalelser i dommen som tilsier at veien for nye søksmål ikke nødvendigvis er så stengt som mange kanskje tror, og at grensen mellom juss og politikk verken er tydelig eller endelig fastsatt ved Høyesteretts avgjørelse. I fremstillingens søk etter å klargjøre grensedragningen mellom juss og politikk etter Grl. § 112, er det uansett viktig å ha de ovennevnte forhold i bakhodet.

Det er også innledningsvis hensiktsmessig å peke på noen særtrekk hva gjelder fremstillingens materiale. Vi skal som nevnt se på stortingsinvolvering i praksis – både lovregulert og ikke-lovregulert. Stortingets involvering i forvaltningsvedtak på de lovbestemte områder som omhandler miljø har vist seg å ha nokså dype røtter, faktisk helt tilbake til Johan Castbergs tid.³⁴ Det har derfor vært nødvendig å identifisere og undersøke en mengde eldre lovforarbeider og stortingsdiskusjoner som i liten grad er undersøkt i litteraturen tidligere. For å få et bedre grep om hvordan stortingsinvolvering faktisk foregår, har det også vært nødvendig å undersøke en mengde *statspraksis*. Dette inkluderer eksempelvis regjeringens og Stortingets praksis rundt bevilgningsvedtak og anmodningsvedtak, Stortingets behandling av stortingsmeldinger og representantforslag, samt øvrige stortingsdiskusjoner- og debatter.³⁵

³³ Jf. Sjøfjell og Halvorssen (2016) s. 48 flg. Se også NIM (2022), hvor det argumenteres for at regjeringen plikter å nekte godkjenning av en PUD med mindre det er påvist at denne er forenelig med å begrense oppvarmingen til 1,5 grader. Se nærmere om dette i kapittel 11.

³⁴ Se nærmere om Castberg i kapittel 3.2.

³⁵ Se særlig kapittel 4.

Del II: Stortingsinvolvering i forvaltningssaker på miljørettens område

2 Overordnet om Stortingets involvering i forvaltningssaker

Den klare hovedregelen er at Stortinget *ikke* er direkte involvert i forvaltningsvedtak.³⁶ Dette har sammenheng med vår konstitusjonelle ordning. Den norske grunnloven bygger på et system hvor Stortinget er den lovgivende, bevilgende og kontrollerende makt. Stortinget skal vedta Norges lover, utforme statsbudsjettet og bevilge penger, samt kontrollere regjeringen. Regjeringen er den utøvende makt, og er ansvarlig for å iverksette, håndheve, tolke og opprettholde lover og beslutninger i tråd med Stortingets vedtak.³⁷ Det er altså *regjeringen som styrer forvaltningen og dens avgjørelser* – ikke Stortinget. Som oppsummert av Torstein Eckhoff, er det imidlertid i forholdet mellom Stortinget og regjeringen likevel Stortinget som har mulighet til «å kunne si det siste og avgjørende ord i alle saker av betydning».³⁸ Dagens grunnlov bygger altså overordnet på folkesuverenitet, med en underliggende maktfordeling.³⁹

Maktfordelingsprinsippet er en grunnleggende teori om organisering av den øverste statsmakten. Prinsippet har røtter som er eldre enn både Montesquieu og den berømte skildringen av maktfordelingsprinsippet i *De L'esprit des lois* bok 11

³⁶ Med ordet «forvaltning» siktes det i denne sammenheng til de organene som forvaltningen består av, herunder f.eks. Kongen (som alltid treffer vedtak i statsråd, jf. Grl. §§ 27 flg.), departementer og direktorater, kommuner og fylkeskommuner. Også Sametinget, kommunestyre og fylkesting regnes med. Forvaltnings *vedtak* er dermed vedtak fattet av slike forvaltningsorganer.

³⁷ Regjeringen sørger slik sett også for politisk initiativ, og foreslår saker for Stortinget. Stortingsrepresentantene kan imidlertid også fremme forslag – såkalte representantforslag, jf. Stortingets forretningsorden §§ 28, 29, 31 og 50.

³⁸ Se Eckhoff (1964) s. 45.

³⁹ Maktfordelingsprinsippet og folkesuverenitet har i juridisk og historiefaglig litteratur ofte blitt omtalt som to motstridende eller gjensidig utelukkende prinsipp, se f.eks. Andenæs og Fliflet (2017) s. 93-94 og Seip (2002) s. 43. Det forutsetter imidlertid at man legger til grunn at maktfordelingsprinsippet innebærer et krav om en *horisontal likedeling* av makt mellom statsmaktene. Dette er likevel kun én mulig tolkning av maktfordelingsprinsippet, og en jeg ikke deler.

kapittel 6 i fra 1748.⁴⁰ Det var imidlertid gjennom nevnte skildring, og fremstillinger inspirert av denne, at prinsippet virkelig slo gjennom som en grunnleggende teori på slutten av hundreåret.⁴¹ Maktfordelingsprinsippetets kjernepunkt var at *makt skulle stanse makt*, og bygde på en forutsetning om at de tre statsfunksjonene – den lovgivende, utøvende og dømmende makt – ikke skulle utøves av samme organ eller person:

«Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps [...] exerçaient ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers.»⁴²

Maktfordelingsprinsippet ble i hovedsak også forstått slik i ettertid, og var en viktig del av det statsrettslige erfaringsrommet hos Riksforsamlingen på Eidsvoll i 1814.⁴³ Erfaringene ble også sentrale ved utarbeidelsen av en ny norsk grunnlov samme år. I tråd med maktfordelingslæren ble statsmakten nemlig delt mellom en utøvende (Grunnloven kap. B, særlig § 3), en lovgivende (kap. C, særlig § 49) og en dømmende makt (kap. D). Selv om makten ble delt i 1814, hadde forholdsvis mye makt fortsatt forblitt samlet hos Kongen. Han hadde omfattende kompetanser innenfor lovgivningen gjennom provisoriske anordninger, initiativrett og vetorett. Slik sett kan det fremstå som om maktfordelingen på dette tidspunktet var horisontal. Vetoretten var imidlertid ikke absolutt, og kongen hadde av denne grunn ikke mulighet til å sørge for stillstand i lovgivningsarbeidet på Stortinget – kun utsettelse. Medlemmer av statsrådet kunne også underlegges konstitusjonelt ansvar og stilles for riksrett etter Grl. § 86.⁴⁴ Til tross for at Kongen som utøvende makt var i befattning av relativt sterke modererende faktorer på denne tiden, må derfor Stortinget anses som det sentrale organet i Eidsvollsgrunnlova.⁴⁵ Folkesuverenitetsprinsippet stod altså sterkest.

Enda mer etter dagens Grunnlov er Stortinget det sentrale statsorganet.⁴⁶ Når en leser Grunnloven, vil den alminnelige borger likevel lett kunne tenke at maktfordelingen i dag er horisontal. Kongens rettslige stilling er imidlertid blitt nærmest symbolsk, og regjeringen utøver statsmakt i vårt statsoverhodes navn. Regjeringens statsmakt er i tillegg politisk underlagt Stortingets kontroll som følge av parlamentarismens inntog i 1880- og 1890-årene.⁴⁷ I Norge er det sentrale at regjeringen plikter å vike når Stortinget har gjort vedtak om mistillit, jf. Grunnloven

⁴⁰ Opphavet og fremveksten til maktfordelingsprinsippet før Montesquieu er dokumentert i en rekke fremstillinger, se f.eks. Vile (1998) og Gwyn (1965).

⁴¹ Se nærmere Holmøyvik (2012) s. 54 flg.

⁴² Montesquieu (1961), s. 164 (bok 11, kapittel 6). Oversatt til norsk: «Alt vil gå tapt dersom den samme personen eller organ [...] utøver de tre funksjonene: Den å gi lover, den å utøve de offentlige avgjørelsene og den å dømme kriminelle handlinger eller tvister mellom individer.»

⁴³ Det er viktig å presisere at det ikke bare var Montesquieu som la grunnlaget for maktfordelingen som systemvalg på Eidsvoll i 1814, se bl.a. Holmøyvik (2012), særlig kapittel 8.3.

⁴⁴ Riksretten er en særdomstol som dømmer i saker som Stortinget reiser mot medlemmer av statsråd, Høyesterett eller Stortinget. Tiltale for Riksretten skjer som en reaksjon på straffbare forhold begått i embetet. Se nærmere i Smith (2017), s. 253-258.

⁴⁵ Se nærmere i Holmøyvik (2012), s. 523-531.

⁴⁶ Det er samtidig viktig å fremheve at internasjonalisering av norsk politikk og juss, en økende arbeidsmengde og mer tekniske saker, samt et voksende embetsverk som er i stadig utvikling, har medført en betydelig maktforskyvning til fordel for regjeringen. Stortinget har verken tid eller kompetanse til å holde oversikt over hele omfanget av – og innholdet i – regjeringens og forvaltningens daglige virke, og det er heller ikke ansett som verken ønskelig eller nødvendig. Dette skyldes kanskje hovedsakelig at nasjonalforsamlingen tradisjonelt har hatt stor tillit til regjeringen.

⁴⁷ Parlamentarisme kan defineres som en «statsskikk som går ut på at Kongen må velge sine rådgivere blant personer som nasjonalforsamlingens flertall aksepterer», se Andenæs & Fliflet (2017) s. 241.

§ 15.⁴⁸ Dersom regjeringen kommer i konflikt med et flertall i nasjonalforsamlingen, kan den altså bli tvunget til å gå av. I ytterste konsekvens kan statsrådene også stilles konstitusjonelt ansvarlig for Riksretten, jf. Grl. § 86. Vi kan dermed si at maktfordelingen opprinnelig var et kompromiss med ideen om at all legitim statsmyndighet utgår fra folket. Til slutt endte det likevel med fullstendig seier for folkesuvereniteten. Og det er nettopp folkesuverenitetens sterke posisjon i vårt statsrettslige system som begrunner at Stortingets syn på konkrete saker eller grunnlovsmessigheten av lover ofte blir tungt vektlagt i domstolene.⁴⁹

Det er viktig å fremheve at selv om Stortinget i utgangspunktet ikke er direkte involvert i forkant av forvaltningsvedtakene som fattes av den utøvende makt, utøver Stortinget *kontroll* med maktutøvelsen. Stortingets kontroll med regjeringen kan defineres som den del av Stortingets virksomhet som går ut på etterfølgende granskning, vurdering, sanksjonering eller styring av regjeringen eller forvaltningen.⁵⁰ Stortingets oppgave i forholdet til forvaltningen er altså hovedsakelig å kontrollere vedtakene i *etterkant* av konkrete avgjørelser. Denne kontrollen med regjeringen er en av Stortingets hovedfunksjoner og en «grunnleggende bestanddel i vårt konstitusjonelle og politiske system», som Harberg-utvalget uttrykte det.⁵¹

Dagens grunnlovsmoell er i utgangspunktet derfor nokså klar: Stortinget har i oppgave å vedta nye lover og årlig budsjett, og regjeringen har ansvar for å følge opp stortingsvedtakene og å styre den utøvende virksomhet. Stortinget fører deretter kontroll med regjeringens konkrete tiltak, herunder også forvaltningsvedtakene, og sørger slik sett for at regjeringen holder seg innenfor sitt politiske handlingsrom. Det hører altså til sjeldenhetene at Stortinget er involvert *underveis* i en forvaltningsvedtaksprosess. Stortinget har i stedet valgt å delegerer makt til regjeringen og forvaltningen gjennom Grunnloven og (særlig) annen lovgivning. Det er et viktig poeng i denne sammenheng at forvaltningen må ha hjemmel i lov for å kunne gjøre inngrep i den alminnelige borgers rettssfære.⁵² Den overhengende fare for mistillitsforslag eller riksrett dersom regjeringen går for langt, vil også holde maktutøvelsen i tøylene.

Noen avgjørelser hører likevel etter *Grunnloven* under Stortinget. Etter Grl. § 19 tilkommer det blant annet Stortinget å bestemme måten statens eiendommer og regalier skal forvaltes på. I visse tilfeller følger det også av *lovgivningen* at selve avgjørelsen må treffes av nasjonalforsamlingen. Eksempelvis bestemmer veglova § 27 at Stortinget må samtykke før departementet kan fastsette at det skal kreves bompenger på offentlig vei, og vassdragsreguleringsloven § 3 tredje ledd bestemmer at Stortinget i visse tilfeller må samtykke før konsesjon blir gitt. Atomenergilovent § 4 annet ledd fastsetter videre at konsesjon til utbygging av atomkraftverk ikke bør gis før Stortinget har gitt sitt samtykke. Noen lover krever derimot bare at saken er lagt frem for Stortinget før departementet kan fatte visse vedtak, som kan indikere at regjeringen rettslig sett står fritt til å treffe de vedtak de anser hensiktsmessig – uavhengig av Stortingets syn. Dette er blant annet tilfellet for vannfallrettighetsloven § 2 annet ledd og petroleumsforskriften § 6d. Selv om bestemmelsene nøyer seg med slike formuleringer, nemlig at visse saker skal fremlegges Stortinget før vedtak treffes, må dette normalt tolkes som kompetansebetingelser for forvaltningen.⁵³

⁴⁸ Grl. § 15 krever ikke at regjeringen er avhengig av en positiv beslutning om tillit i Stortinget; det er nok at den blir «tålt». Før bestemmelsen ble vedtatt i 2007 bygget parlamentarismen på konstitusjonell sedvane. Se nærmere i Holmøyvik (2021), s. 233-234.

⁴⁹ Se nærmere om dette i del III, særlig kapittel 10.

⁵⁰ Sejersted (2002), s. 25.

⁵¹ Dokument 21 (2020–2021), s. 2.

⁵² Jf. Grl. § 113.

⁵³ Se kapittel 3 hvor jeg diskuterer dette nærmere, samt Backer (1981) kapittel II s. 107, hvor han også tar til orde for en slik tolkning.

Noen forvaltningssaker blir også lagt frem for Stortinget fordi nasjonalforsamlingen selv har bedt om det. Slike forespørsler kan blant annet komme til uttrykk i ordinære plenarvedtak⁵⁴ eller uformelle henstillinger fra komiteer eller enkeltrepresentanter. Regjeringen kan også av eget tiltak velge å fremlegge en sak for Stortinget, selv om den rettslig sett har kompetanse til å treffe avgjørelsen alene. Hensikten er da ofte å gi Stortinget en anledning til å gi sitt syn på saken og å komme med innspill.⁵⁵ I slike tilfeller velger ofte regjeringen å presentere saken gjennom en stortingsmelding.⁵⁶ I andre tilfeller blir saken derimot kun presentert til orientering, som vedlegg til en annen sak.⁵⁷ Stortinget kan også på andre måter ha befatning med en forvaltningssak i forkant av vedtakstidspunktet, for eksempel gjennom anmodningsvedtak eller muntlige redegjørelser fra regjeringsmedlemmer i Stortinget.

I artikkelens del II skal jeg redegjøre nærmere for noen av unntakene fra hovedregelen om at Stortinget i utgangspunktet ikke er involvert i forvaltningsvedtak, samt når denne involveringen er sterk nok til at vi meningsfullt kan si at Stortinget må anses som «involvert». Som vi snart skal se, involveres tidvis Stortinget i en eller annen form når store og viktige – og dermed ofte politiske betente – forvaltningsavgjørelser skal treffes. I slike saker vil regjeringen nødvendigvis ønske Stortingets støtte i ryggen, noe som nettopp henger sammen med vårt konstitusjonelle system; nasjonalforsamlingen har myndighet til å stille regjeringen konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig dersom den går for langt i sin maktutøvelse.

⁵⁴ Plenarvedtak er vedtak fattet av Stortinget i plenum. Både formelle lover (Grl. § 76), mistillitsforslag (Grl. § 15), skatte- og budsjettvedtak (Grl. § 75 a og d) er plenarvedtak, i tillegg til samtykke til traktatinnngåelse (Grl. § 26).

⁵⁵ Jf. også Backer (1981) kapittel II.

⁵⁶ Se eksempelvis St. meld. nr. 43 (1978–1979). Regjeringen hadde etter lov 19. juni 1970 nr. 63 (naturvernloven) kompetanse til å selv opprettholde nasjonalparker. I Naturvernrådets innstilling i 1968 om ny lov om naturvern hadde man foreslått at slik kompetanse skulle være avhengig av Stortingets samtykke, jf. s. 22 og 26. Forslaget ble imidlertid nedstemt i Ot.prp. nr. 65 (1968–1969) s. 20. I slike tilfeller er det nærliggende å se på stortingsbehandling som en del av saksforberedelsen til forvaltningen.

⁵⁷ Denne fremgangsmåten forekommer blant annet i forbindelse med budsjettsaker. Forskriftene om erstatning til volds ofre (voldsoffererstatningsforskriften) fastsatt ved kgl.res. 23. januar 1981, ble eksempelvis lagt frem for Stortinget i utkast, som vedlegg til Justisdepartementets budsjettproposisjon for 1981.

3 Lovbestemt stortingsinvolvering i forvaltningssaker på miljørettens område

3.1 Innledning

I noen tilfeller er Stortingets involvering i forvaltningssaker som omhandler miljø og klima *lovregulert*. Det gjelder blant annet petroleumsforskriften § 6d, vassdragsreguleringsloven § 3 og vannfallrettighetsloven § 2. Som vi skal se, har lovgiver valgt å lovfeste stortingsinvolveringen ulikt for de tre rettsområdene. Etter vassdragsreguleringssaker kreves Stortingets eksplisitte *samtykke* for visse utbygginger, mens når nye områder for petroleumsvirksomhet skal åpnes etter petroleumsloven, kreves det kun at regjeringen *forelegger* saken for Stortinget. I sistnevnte tilfelle kreves det altså ikke et formelt vedtak som bekrefter Stortingets samtykke til åpning. Tilsvarende er tilfellet etter vannfallrettighetsloven.

3.2 Vedtak om større utbygginger etter vassdragsreguleringsloven

3.2.1 Historisk bakgrunn

Vassdragsreguleringsloven gjelder for vassdragsreguleringer, overføringer og vannkraftverk slik disse er definert i § 2, jf. § 1. Lovens § 2 første ledd definerer vassdragsregulering som «anlegg eller tiltak for å regulere et vassdrags vannføring, herunder også forandring av eldre reguleringsanlegg.» Med overføring menes «anlegg eller arbeider for å øke vannføringen ved overføring av vann og pumping av vann til et høyereliggende magasin, herunder utvidelse eller forandring av en eldre overføring», jf. vassdragsreguleringslov § 2 annet ledd.

Det fastsettes i lovens § 3 første ledd at det for andre enn staten kreves tillatelse fra Kongen – «konsesjon» – for vassdragsreguleringer og produksjon av elektrisk energi som øker vannkraften a) med minst 500 naturhestekrefter i et enkelt eller flere vannfall som kan utnyttes under ett, b) med minst 3000 naturhestekrefter i hele vassdraget, eller c) som alene eller sammen med tidligere reguleringer eller overføringer påvirker naturforholdene eller andre allmenne interesser vesentlig.

Etter vassdragsreguleringsloven § 3 tredje ledd kreves det i visse tilfeller også at Stortinget samtykker til konsesjonen.⁵⁸ En naturlig forståelse av ordet «samtykke» tilsier at departementet plikter å skaffe Stortingets tillatelse til å åpne vassdraget. I stortingsssammenheng innebærer dette tradisjonelt et *formelt vedtak* fattet i plenum. I praksis forelegges derfor konsesjonssaken som hovedregel Stortinget ved Prop. S⁵⁹ for samtykke når saken gjelder 1) en regulering som øker vannkraften med minst 20.000 naturhestekrefter,⁶⁰ eller 2) en regulering hvor betydelige interesser står mot hverandre. Selv om nye, kontroversielle utbygginger er noe mer sjeldne i nyere tid, er ikke bestemmelsen helt upraktisk. Alta-saken (Rt. 1982 s. 241) er godt egnet til å illustrere dette, noe jeg skal komme tilbake til senere i kapitlet. Bare de siste få årene er det også åpnet flere nye og store kraftverk som langt overstiger 20 000 naturhestekrefter,⁶¹ og flere er også under utbygging

⁵⁸ Plikten til å skaffe samtykke fra Stortinget gjelder også for statsreguleringer, altså vassdragsreguleringer som utføres for statens regning. jf. vassdragsreguleringsloven § 29 fjerde ledd.

⁵⁹ Inntil 2009 St.prp.

⁶⁰ Begrepet «naturhestekrefter» brukes flere steder i loven, og er en eldre målemetode for effekt. Måleenheten gir uttrykk for kraftpotensialet i vannet, og ikke nødvendigvis den faktiske installerte effekten. En naturhestekraft er cirka 0,736 kW. Se nærmere om metodikken i NVE (2002) på s. 13 og 14.

⁶¹ De største er Nedre Otta kraftverk (315 GWh) satt i drift i 2020, Jølstra kraft (252 GWh) og Tolga kraftverk (205 GWh) satt i drift i 2021, og Rosten kraftverk (192 GWh) i 2018.

eller til behandling hos NVE.⁶² For naturen innebærer dette ofte store inngrep, og redusert vannføring har skapt store utfordringer for villaks, sjøørret, edelkreps og fuglearter som allerede er truet.⁶³

En praktisk viktig regel er derfor at foreleggelse for Stortinget *ikke* trenger å skje dersom departementet finner det «unødvendig». Foreleggelse trenger altså ikke skje hvis stortingsbehandlingen anses som overflødig eller uten nytte. Unntaket kom inn i loven i 2004.⁶⁴ Bakgrunnen var en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling høsten 2003. Denne ble avgitt etter at Olje- og energidepartementet⁶⁵ hadde bedt om en redegjørelse for plikten til å forelegge saker om vannkraftutbygging for Stortinget etter daværende lov av 14. desember 1917 nr. 17 (lov om vassdragsreguleringer) § 2 annet ledd. Bestemmelsen lød som følger:

«Vil en vassdragsregulering øke vannkraften i vassdraget med minst 20 000 naturhestekrefter, eller står betydelige interesser mot hverandre, **bør** tillatelse ikke gis før saken har vært forelagt for Stortinget» (min utheving).

Siterte bestemmelse var en videreføring av § 8 i lov 4. august 1911 nr. 12 om vassdragsreguleringer i industrielt øiemed. Spørsmålet var dermed om bestemmelsen skulle forstås som en *rettslig plikt* til å forelegge saken for Stortinget når kriteriene for dette var oppfylt, eller om den kunne forstås som en *oppfordring* fra Stortinget til regjeringen, jf. ordet «bør». Lovavdelingen konkluderte med førstnevnte, etter å ha gjennomgått en rekke forarbeidsuttalelser. Noen av disse skal vi også se nærmere på nå, men med noen litt andre briller. Spørsmålet som er interessant å stille for oss, er nemlig om bestemmelsens forhistorie kaster lys over selve begrunnelsen for dagens vassdragsreguleringslov § 3 tredje ledd og plikten til stortingsinvolvering.

Det var representanten Johan Castberg, medlem i spesialkomiteen nedsatt av Stortinget 5. desember 1906 om forandringer i vassdragsloven, som (etter mine undersøkelser) var først ute med å foreslå vedtakelse av en bestemmelse som fastsetter at visse konsesjonssaker må forelegges for Stortinget før departementet kan gi konsesjon. I hovedsak baserte forslaget seg på at

«koncession efter vassdragsloven § 25 alene kan gives med stortingets samtykke, naar arbeidet antages at ville forøge vassdragets i industrielt øiemed anvendelige vandkraft med i alt mindst 500 hestekræfter».⁶⁶

Komiteinnstillingen ble imidlertid ikke tatt videre til behandling av Stortinget, men heller sendt til en annen komite for utredning. Denne komiteen ble nedsatt av Justisdepartementet den 14. oktober 1907, og valgte i etterkant å fremme forslag til § 8 i ny vassdragsreguleringslov:

«Forsaavidt andragendet angaar regulering av større innsjø bør det ikke indvilges, forinden saken har været forelagt Stortinget».

I komiteinnstillingen fremheves blant annet at det etter daværende lovgivning kunne utføres store reguleringsarbeid i selv de største vassdragene i henhold

⁶² Eksempelvis fikk kraftverket Smibelg og Storåvatn (210 GWh) konsesjon i 2012 og er foreløpig under utbygging.

⁶³ Se Aftenposten (2022).

⁶⁴ Endret ved Besl. O. nr. 80 (2003–2004).

⁶⁵ Olje- og energidepartementet (OED) endret navn til Energidepartementet (ED) 1. januar 2024. Jeg vil omtale departementet som OED når jeg henviser til kilder og hendelser før 1. januar 2024, og ED når jeg uttaler meg om departementet på mer generelt grunnlag, eller om kilder og hendelser f.o.m. 1. januar 2024.

⁶⁶ Indst. O. XV (1906-07) s. 2.

til kongelig tillatelse, uten at det var nødvendig med stortingsinvolvering.⁶⁷ Når det etter det foreliggende lovutkastet ble foreslått ved lov å oppstille nærmere regler om kongelige tillatelser til vassdragsreguleringer, «kunde det synes mindre paakrævet, at saadanne saker herefter paa forhaand indbringes for Stortinget». Det var altså et poeng for komiteen at lovregulering av tillatelsene innebar at stortingsinvolvering syntes mindre nødvendig; den kommende loven hadde utførlige regler som begrenset departementets skjønnsutøvelse, og dermed også behovet for forutgående stortingskontroll. Komiteen foreslo likevel at regulering av større innsjøer ikke kunne innvilges uten stortingsinvolvering, og la avgjørende vekt på at «det her gjelder reguleringer, som berører betydelige offentlige og private interesser og hvis virkninger vil spores i vide kredse».⁶⁸

Enda et nytt forslag til vassdragsreguleringslov ble lagt frem for Stortinget i Ot.prp. nr. 44 (1910), hvor komiteens utkast til § 8⁶⁹ fra 1907 ble opprettholdt. I merknadene til forslaget, kommenteres følgende:

«I tilslutning til, hvad der er anført av mindretallet i indst. O. XIX for 1910 side 14–15, vil man foreslaa, at reguleringsandragender ikke skal forelægges for Stortinget, med mindre det angaar regulering av større innsjø».⁷⁰

I Indst. O. XIX (1910) uttalte mindretallet i justis- og landbrukskomiteen følgende:

«Rigtignok har stortinget ved beslutning af 15de juli 1907 anmodet regjeringen om ikke at meddele tilladelse til reguleringer af større omfang, forinden stortinget har havt anledning til at udtale sig om sagen. Men den nærmeste grund til denne anmodning maa visstnok søges i den hidtil herskende mangel paa lovregler om vassdragsreguleringer, og denne grund vil bortfalde ved udfærdigelsen af den nu foreslaaede lov. Idet mindretallet altsaa vil foreslaa, at stortingets medvirkning alene skal kræves, hvor foretagendet gjelder regulering af større innsjø, [...] »⁷¹

I forkant av vedtakelsen av vassdragsreguleringsloven av 1917 anså departementet det ønskelig med en mer bestemt avfatning hva gjaldt bestemmelsen om stortingsinvolvering. Det ble derfor bestemt at slik foreleggelse for Stortinget skulle skje enten når en regulering ville øke vannkraften i vassdraget med minst 10 000 hestekrefter, eller hvor betydelige interesser stod mot hverandre, jf. Ot.prp. nr. 36 (1915) s. 17.⁷²

Gjennomgangen av vassdragsreguleringsloven § 3 sin historiske bakgrunn viser med andre ord at Stortinget har ønsket siste ord i visse saker. Selv om ny lovregulering på området på starten av 1900-tallet kunne tilsi at behovet for stortingsinvolvering var mindre, mente stortingsflertallet at visse vassdragsreguleringsbeslutninger var av så stor samfunnsbetydning at regjeringen ikke alene kunne bestemme utfallet. Trolig var det av stor betydning at mye av den truede vassdragsnaturen overlever i mindre vassdrag, mens det samme ikke kan sies for de store vassdragene. Selv om regelen har endret seg noe gjennom årene, består altså

⁶⁷ s. 25 i komitéinnstillingen.

⁶⁸ I Ot.prp. nr. 2 (1909) s. 30 følger Justisdepartementet opp forslaget. Som følge av tidsnød ble ikke proposisjonen behandlet av justis- og landbrukskomiteen (indst. O. XIX for 1910). Etter et mellomliggende valg ble likevel et nokså identisk forslag til vassdragsreguleringsloven fremmet i Ot.prp. nr. 8 (1910). Denne proposisjonen ble imidlertid trukket tilbake etter et statsrådsskifte i Justisdepartementet.

⁶⁹ § 7 i proposisjonen.

⁷⁰ s. 20.

⁷¹ s. 15.

⁷² Det ble også vist til de tilsvarende regler angående meddelelse av konsesjon til ervervelse av vannfall, som var foreslått i Ot.prp. nr. 15 (1916). Se nærmere om vannfallreguleringsloven i oppgavens kapittel 3.3.

kjernen: Når en vassdragsregulering fører til interessekonflikt og berører viktige samfunnsinteresser, skal Stortinget involveres. Den lovgivende makt har slik sett mulighet til å holde forvaltningen i skinnet, få innflytelse på myndighetsutøvelsen, avdekke mangler og garantere for ansvarlighet og grundighet i reguleringsprosessen. Stortinget har dermed gitt seg selv muligheten til å kontrollere forvaltningen allerede i forkant av at vedtak fattes.

De ovenfor gjengitte forarbeidsuttalelsene synes også etter Lovavdelingens syn i 2003 nokså entydig å trekke i retning av at det hadde vært lovgivers mening å gi et bindende pålegg til regjeringen; der de relevante kriterier var oppfylt, skulle saker om vannkraftutbygginger forelegges Stortinget.⁷³ Begrunnelsen synes nettopp å ha vært den store samfunnsmessige betydningen slike kraftutbygginger ville få. Det er viktig å ha i mente at kraftlinjene på denne tiden var begrenset, og der kraften fantes ble også industrien bygget. Av denne grunn ville en vassdragsregulering trolig få stor innvirkning på lokalt jordbruk, skogbruk, fiske, og kanskje også muligheter for industriell utvikling lokalt. I dag vektlegges det også i betydelig grad at en regulering kan få stor betydning for biologisk mangfold, friluftsliv og fiske- eller reindrift. Lovavdelingen konkluderte uansett med at det måtte anses å være en *plikt* å forelegge saken for Stortinget før konsesjon kunne gis, til tross for at det i bestemmelsen fra 2003 kun stod at tillatelse ikke «bør» gis før saken har vært forelagt for Stortinget.⁷⁴ Ordet «bør» skulle med andre ord leses som «skal».

En konsesjon måtte etter Lovavdelingens syn likevel anses som gyldig selv om plikten til å forelegge saken for Stortinget hadde vært overtrådt. Etter deres oppfatning var bestemmelsen kun en *pliktregel* i forholdet mellom Stortinget og konsesjonsmyndigheten, og ikke en *kompetanseregulering* som kunne medføre ugyldighet hvis den blir brutt.⁷⁵ Legges denne forståelsen til grunn, vil konsesjonsmyndigheten altså rettslig sett fortsatt ha kompetanse til å gi konsesjoner selv om konsesjonssaken skulle ha vært forelagt for Stortinget i forkant av konsesjonsvedtaket – til tross for at formuleringen i dag lyder som «skal».⁷⁶ Standpunktet begrunnes med at det er «unødvendig å sanksjonere bestemmelsen på denne måten», ettersom konsesjonshaveren vil kunne komme i vanskeligheter dersom en domstol skulle kjenne konsesjonen ugyldig som følge av at «den i motsetning til departementet fant at det sto betydelige interesser mot hverandre». Lovavdelingen trakk også frem at ordet «bør» ikke var innarbeidet i betydningen «skal» hos privatpersoner, som tilsa at en eventuell manglende stortingsbehandling ikke burde få betydning for vedtakets gyldighet.⁷⁷ Innrettelseshensyn talte derfor for å anse vassdragsreguleringslovens § 2 kun som en pliktregel – ikke en ugyldighetsregel. Det kan innvendes at det etter Lovavdelingens syn ligger fullstendig til departementet – og ikke til Stortinget – å vurdere konfliktnivået i en sak, og at det i dette ligger en betydelig makt.

Lovavdelingens lovtolkning er ikke helt overbevisende. For det første bestemmer jo dagens vassdragsreguleringslov § 3 tredje ledd at Stortinget «skal» gi sitt samtykke, slik at argumentet om private interesser og forutberegnelighetshensyn ikke lenger står seg. Til forskjell fra petroleumsforskriftens § 6d og vannfallrettighetsloven § 2 er ikke departementet kun forpliktet til å fremlegge saken for Stortinget, men er avhengig av å få Stortingets eksplisitte «samtykke». Både ordlyden og de gjennomgåtte forarbeidsuttalelsene gjør det dermed tydelig at det har vært lovgivers mening at regelen skulle innebære et *bindende pålegg* til regjeringen om stortingsinvolvering. Av denne grunn vil det være merkelig om brudd på en slik

⁷³ Se Lovavdelingen (2003).

⁷⁴ Formuleringen ble av denne grunn endret til «skal» i 2004 ved endringslov 25. juni 2004 nr. 56.

⁷⁵ Se nærmere i Falkanger og Haagensen (2002) s. 310 og Backer (1986) s. 525-526.

⁷⁶ Tilsvarende legges til grunn av departementet i Ot.prp. nr. 54 (2003–2004) s. 20 (punkt 7.2), uten av dette begrunnes nærmere.

⁷⁷ Det kan innvendes at dette ikke nødvendigvis heller er innarbeidet hos jurister.

regel ikke skulle være egnet til å få konsekvenser for vedtakets gyldighet, og kun med den begrunnelse at private parter har innrettet seg etter vedtakets innhold.⁷⁸ Også de ankende parter i Alta-dommen⁷⁹ var tilsynelatende av den oppfatning at regelen må anses som en kompetanseregulering, og ikke en pliktregel:

«At Stortingets samtykke til utbyggingsvedtaket var nødvendig etter vassdragsreguleringsloven § 2 [dagens § 3], er en **kompetansebetningelse** i den samlede saksbehandling, men endrer ikke det forhold at hele saksbehandlingen og de faktiske forutsetninger for vedtaket kan prøves av domstolene» (min utheving).⁸⁰

Høyesterett tok derimot ikke stilling til om regelen kunne anses som en plikt- eller kompetanseregulering. Anser vi regelen kun som en pliktregel, er det imidlertid egnet til å undergrave noe av formålet med bestemmelsen; det har vært lovgivers klare forutsetning at Stortinget skal involveres i saker av stor samfunnsbetydning, og regjeringen bør ikke ha mulighet til å ignorere en slik forpliktelse uten risiko for at vedtaket kjennes ugyldig.⁸¹

Etter departementets syn i 2003 ville uansett en plikt til å fremlegge samtlige saker for Stortinget hvor vassdragsregulering ville øke vannkraften i vassdraget med minst 20 000 naturhestekrefter, innebære en svært tidkrevende behandling for saker som ikke var omstridt.⁸² Olje- og energidepartementet hadde nemlig siden 1984 bygget sin praksis på at stortingsforeleggelse var opp til konsesjonsmyndigheten selv å avgjøre. Ønsket om forenklinger i konsesjonsbehandlingen førte dermed til et nytt lovforslag som fikk flertall i Stortinget; det skulle ikke lenger være en plikt å forelegge saker for Stortinget i de tilfeller hvor departementet fant det *unødvendig*.

Det er likevel forutsatt i forarbeidene at foreleggelse for Stortinget bare kan unnlates dersom prosjektet ikke er kontroversielt, noe som særlig er tilfellet ved fornyelse av reguleringskonsesjoner og andre søknader om konsesjon for tidligere utbygde fall. Forarbeidene forklarer videre at forholdene har endret seg markant siden bestemmelsene om foreleggelse for Stortinget ble fremsatt, og at nye vannkraftutbygginger som overstiger 20 000 naturhestekrefter er svært sjeldne i dag da store deler av landets vannkraftressurser allerede er utbygd.⁸³ Samtidig behandler konsesjonsmyndigheten flere saker der det søkes om fornyelse av tidligere gitte reguleringskonsesjoner hvor kraftgrunnlaget overstiger den fastsatte terskelen, selv om kraftutbyggingen allerede har funnet sted. Myndighetene må i slike tilfeller ta stilling til på hvilke vilkår en ny tillatelse skal gis, men etter departementets syn var ikke Stortingets involvering nødvendig i slike tilfeller.

Unntaket i bestemmelsens § 3 tredje ledd vil dermed som hovedregel være aktuell i saker hvor «betydelige interesser står mot hverandre». Det nærmere innholdet i vilkåret kan etter forarbeidene «vanskelig angis presist, og vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sak».⁸⁴ Vilkåret vil nok likevel typisk være innfridd hvor sterke næringsinteresser står mot tungtveiende natur- og miljøinteresser, noe Alta-saken (Rt. 1982 s. 241) er et godt eksempel på. Det er også interessant at

⁷⁸ Brudd på regelen om stortingsamtykke er etter mitt syn en klassisk tilblivelsesmangel, som tradisjonelt anses for å være *egnet til* å kjenne et vedtak ugyldig etter norsk rett, jf. bl.a. Eckhoff og Smith (2018), s. 462-463.

⁷⁹ Rt. 1982 s. 241.

⁸⁰ s. 247.

⁸¹ Hovedregelen vil likevel være at vedtaket må anses som gyldig med mindre det er grunn til å regne med at saksbehandlingsfeilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Vi må altså bruke fvl. § 41 analogisk, og ugyldighet er ingen automatisk konsekvens. Se nærmere i Eckhoff og Smith (2018) s. 467-468.

⁸² Ot.prp. nr. 54 (2003-2004) s. 5.

⁸³ Ot.prp. nr. 54 (2003-2004) s. 19-20 punkt 7.2 og Innst. O. nr. 75 (2003-2004) s. 2-3.

⁸⁴ Se Ot.prp. nr. 54 (2003-2004) s. 14.

regjeringen i Hurdalsplattformen tydelig legger til grunn at det trengs «en samlet plan for økt kraftproduksjon»,⁸⁵ og har varslet at en energikommisjon skal se på hvordan Norge kan produsere mer strøm de neste årene. Terje Aasland, nåværende energiminister (Ap), har også uttalt at det vil være aktuelt å diskutere noen av de 389 vassdragene som i dag er (helt eller delvis) vernet mot utbygging for å skåne omkringliggende natur og biologisk mangfold.⁸⁶ Trolig er slike utbygginger egnet til å gi opphav til uenighet på Stortinget, og blir denne for stor vil vassdragsreguleringsloven § 3 igjen bli aktuell. Hvorvidt Stortinget har gitt sitt samtykke til vassdragsreguleringen vil nødvendigvis få stor betydning for prøvingsintensiteten i domstolene dersom vedtaket angripes og anføres ugyldig etter Grl. § 112. Er slikt samtykke gitt, er det svært nærliggende å konkludere med at den materielle terskelen kommer til anvendelse.⁸⁷

3.2.2 Stortingsinvolveringens betydning for domstolsprøvingen i Rt. 1982 s. 241 (Alta-saken)

Den kjente Alta-saken er særlig interessant for oss å se på, ettersom vedtaket som ble bestridt i ulike former hadde vært oppe i Stortinget hele tre ganger. Dommen gjaldt i hovedsak spørsmålet om kongelig resolusjon av 15. juni 1979 om utbygging av Altaelven var gyldig. En rekke enkeltpersoner og organisasjoner med interesser i blant annet fiske, reinbeite og naturvern hadde bestridt vedtaket. Staten fikk enstemmig medhold i Høyesterett. Saken reiste spørsmål av både folkerettslig, prosessuell og forvaltningsrettslig art. Vi skal kun se nærmere på sistnevnte, herunder hvilken betydning stortingsinvolveringen i vedtaket fikk for domstolenes prøvingsintensitet.

I henhold til vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917 nr. 17 § 2 annet ledd fra 2003, hvor det het at saken «bør» forelegges Stortinget før tillatelse til regulering av et så stort område som det i Altaelven dreide seg om, hadde forslaget om utbygging av Altavassdraget blitt forelagt Stortinget.⁸⁸ De folkevalgte hadde samtykket til regjeringens vedlagte planer den 30. november 1978.⁸⁹ Det ble altså fattet et *formelt samtykkevedtak* i Stortinget om utbygging av Altavassdraget. Vedtaket lød som følger:

«Stortinget **samtykker i statsregulering for utbygging av Sautso Kraftverk i Altaelva** og i fastsettelse av reguleringsbestemmelse for reguleringen i samsvar med Ole- og energidepartementets foredrag av 10 mars 1978 og industrikomiteens innstilling» (min utheving).

Saken kom opp for Stortinget enda en gang da fire representanter la frem forslag om at saken måtte behandles på nytt. Forslaget ble derimot forkastet 6. juni 1979, og reguleringsplanene ble vedtatt ved kongelig resolusjon den 15. juni 1979.

Som følge av den store oppmerksomheten saken fikk, og ikke minst den omfattende kritikken vedtaket hadde fått, ble det lagt frem en stortingsmelding om Alta-vassdraget i 1980.⁹⁰ Saken var da for tredje gang oppe i Stortinget. I stortingsmeldingen fremsatte regjeringen forslag om å utsette utbyggingen, i tillegg til å etablere et varig vern av Altaelven. Den 30. mai 1980 ble imidlertid begge forslag nedstemt av et tydelig flertall på Stortinget.

⁸⁵ Se s. 27.

⁸⁶ Nr.k.no (2021).

⁸⁷ Se nærmere om dette i kapittel 3.2.2 og 3.4.3

⁸⁸ Se St. prp. nr. 107 (1977–1978) og den senere Innst. s. nr. 43 (1978–1979), hvor komiteen anbefalte at Stortinget skulle fatte vedtak om samtykke til utbygging av Altaelva i tråd med Olje- og energidepartementets proposisjon.

⁸⁹ Se S.tid. 1253-1308 (1978), Forhandlinger i Stortinget nr. 81-83 s. 1308, hvor komiteens innstilling ble bifalt med 90 mot 36 stemmer.

⁹⁰ St.meld. nr. 61 (1979–1980).

Noen teoretikere har løftet spørsmålet om det hadde noen betydning for domstolenes prøvingsmyndighet at Stortinget hadde vært så sterkt involvert i saken.⁹¹ Ikke minst ble dette løftet frem av daværende stortingspresident Guttorm Hansen, som var sterkt kritisk til den (etter hans syn) tilsynelatende voksende holdningen om at domstolene hadde kompetanse til å stanse utbyggingen. Han uttalte seg blant annet om temaet under et intervju med Arbeidernes Pressekontor:

«Det ser ut som om en amerikansk tendens til å bruke domstolene til å stanse politiske vedtak er i ferd med å snike seg inn også hos oss. Dette er helt i strid med vår politiske tradisjon. Vår historie er nettopp preget av Stortingets kamp for å hevde sin stilling over andre myndigheter.»⁹²

Uttalelsen er etter mitt syn noe merkelig, ettersom domstolskontroll med forvaltningsvedtak også på dette tidspunktet hadde lange tradisjoner i norsk rett. Prejudikater for slik domstolspraksis kom allerede på begynnelsen av 1800-tallet, og Stortingets involvering hadde på dette tidspunktet heller aldri vært ansett som et hinder for domstolskontroll. Både i Rt. 1963 s. 1288 (Tokke-Vinje-vassdraget) og Rt. 1973 s. 107 (Mardøla) ble reguleringsvedtak truffet med Stortingets samtykke prøvd for Høyesterett, og spørsmålet om prøvingskompetanse ble ikke reist.

Regjeringsadvokaten bestred heller ikke i sin prosedyre at domstolene hadde kompetanse til å prøve gyldigheten av Alta-vedtaket. Han poengterte imidlertid at det måtte få en betydning at Stortinget selv hadde truffet utbyggingsvedtaket. I tillegg måtte det etter hans syn få sterk betydning at Stortinget selv hadde funnet avgjørelsesgrunnlaget tilfredsstillende, samt at Stortinget både i 1979 og 1980 hadde vurdert vedtaket på nytt etter kritikk fra interesseorganisasjoner.⁹³ Det ble i denne forbindelse pekt på at domstolene har vært tilbakeholdne med å utøve kontroll overfor Stortingets egne vurderinger, jf. bl.a. Rt. 1976 s. 1 og Rt. 1976 s. 579.

I tillegg hevdet regjeringsadvokaten at Stortingets vedtak – som Kongen statsrettslig sett må anses forpliktet til å følge opp – ikke kan vurderes etter vanlige forvaltningsrettslige regler, all den tid «man beveger seg her på det konstitusjonelle plan». Stortinget hadde derfor etter hans syn «verken underlagt seg vassdragsreguleringslovens generelle regler eller forvaltningslovens regler for sin egen saksbehandling». Vedtaket kunne derfor ikke kjennes ugyldig på dette grunnlag.

Etter mitt syn var dette en lite overbevisende anførsel. At Stortinget ikke er underlagt forvaltningsloven er klart, ettersom lovens § 4 fjerde ledd uttrykkelig fastsetter at loven ikke gjelder for Stortinget.⁹⁴ Det eksisterer derimot ingen tilsvarende bestemmelse i vassdragsreguleringsloven. Vi kan derfor ikke uten videre fastslå at Stortinget ikke er bundet av saksbehandlingsreglene som fremkommer der når det skal avgjøres om et samtykke til en regulering skal avgis eller ikke. Loven har ikke uten grunn regler om hvilke steg, utredninger og prosesser som skal foreligge – og ikke minst hensyn som skal tas – før godkjenning av reguleringssøknader kan finne sted. Kanskje nettopp derfor har jeg ikke identifisert noe rettskildemessig grunnlag som tilsier at Stortinget ikke skulle være forpliktet av disse reglene.⁹⁵

Det er også interessant å merke seg at Høyesterett ikke kommenterer regjeringsadvokatens anførsler direkte. Førstvoterende uttaler imidlertid nokså tydelig at saksbehandlingsreglene i vassdragsreguleringsloven skal følges så langt ordlyden strekker:

⁹¹ Se bl.a. Eckhoff (1982) kapittel III.

⁹² Arbeiderbladet 27. desember 1980.

⁹³ s. 249 flg. i dommen.

⁹⁴ Loven gjelder derimot klart nok for forvaltningens egen saksbehandling i forkant av Stortingets samtykke.

⁹⁵ Se Eckhoff (1982) hvor han synes å dele denne oppfatningen.

«Og den omstendighet at Kongen etter lovens § 2 annet ledd først kan gi reguleringstillatelse etter at saken har vært forelagt for Stortinget, kan ikke i seg selv lede til noen lempning i de saksbehandlingsregler som er gitt i lovens §§ 4 a, 5 og 6.»⁹⁶

Slik jeg leser dette avsnittet, synes det nokså klart at heller ikke Høyesterett var enig i regjeringsadvokatens utsagn. Stortingsbehandlingen kunne dermed ikke endre saksbehandlingsreglene i vassdragsreguleringsloven, og derfor heller ikke med hvilken intensitet domstolene prøver om disse er fulgt av forvaltningen i forkant av Stortingets samtykke. Nærmere bestemt «reparerer» ikke et stortings-samtykke en mangelfull saksbehandling.

Førstvoterende fremhever i tillegg at den rent skjønnsmessige avveining av fordeler mot skader og ulemper som Kongen og Stortinget foretar etter vassdragsreguleringsloven § 8, kan domstolene ikke overprøve utover utvist vilkårlighet eller myndighetsmisbruk. At et stortings-samtykke var nødvendig etter den daværende vassdragsreguleringsloven § 2, endret imidlertid «ikke det forhold at hele saksbehandlingen og de faktiske forutsetninger for vedtaket kan prøves av domstolene.»⁹⁷ De relevante saksbehandlingsregler i saken var §§ 4 a, 5 og 6. I tillegg ble disse spesialreglene supplert av «alminnelige forvaltningsrettslige regler, herunder kravet om at forvaltningsorganene skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».⁹⁸ Feil og mangler måtte likevel ha virket inn på vedtakets endelige innhold for å kunne medføre ugyldighet.⁹⁹ I tillegg kunne det naturligvis prøves om vedtaket var i strid med folkeretten, og her var det naturligvis ikke opp til myndighetenes frie skjønn å avgjøre om regelverket var fulgt eller ikke.

Eckhoff legger i sin analyse av Alta-dommen til grunn at domstolenes prøvelses-myndighet ikke ble «ansett for å være avskåret eller begrenset fordi om Stortinget hadde deltatt i avgjørelsesprosessen».¹⁰⁰ Han reiser imidlertid spørsmål ved om det forhold at Stortinget hadde lagt til grunn at avgjørelsesgrunnlaget og vedtaksprosessen var forsvarlig, kunne fått betydning for hvordan vi skal *tolke* vassdragsreguleringslovens materielle regler. Rettspraksis viser jo gjennomgående at Stortingets oppfatning av en lov er en relevant tolkningsfaktor. Gode grunner taler også for å tillegge en slik oppfatning vekt når den kommer til uttrykk etter at loven er vedtatt.¹⁰¹ På den annen side kan vel neppe Stortingets uttalelser tilknyttet en konkret sak det strides om tillegges tilsvarende betydning som generelle uttalelser om tolkningen av loven. Jeg kan heller ikke se at stortingsflertallets standpunkt i Altasaken gir uttrykk for noen bestemt tolkning av vassdragsreguleringsloven, og trolig ville heller ikke slike uttalelser blitt avgjørende for Høyesterett.¹⁰² Disse spørsmålene ble imidlertid ikke drøftet av førstvoterende.

Stortingsbehandlingen hadde tilsynelatende likevel en annen betydning for domstolsprøvingen. Som tidligere nevnt ble det lagt frem en stortingsmelding om saken i 1980 hvor det ble redegjort for den nokså massive motstanden mot å åpne Alta-vassdraget. Stortingsmeldingen la der til grunn at kritikken ikke kunne medføre noen endring av vedtakets innhold – nemlig at utbygging av Alta-vassdraget skulle finne sted. Denne konklusjonen var stortingsflertallet enig i. Kritikken var i hovedsak begrunnet med at utredningen var utilstrekkelig, og at regulering ikke kunne finne sted før dette i det minste ble rettet opp. Interessant i denne

⁹⁶ s. 262.

⁹⁷ s. 247. Retten viste her også til Rt. 1973 s. 107, Rt. 1963 s. 1288 og Rt. 1930 s. 971.

⁹⁸ s. 258.

⁹⁹ Forvaltningsloven § 41 ble med andre ord anvendt analogisk.

¹⁰⁰ Se Eckhoff (1982) kapittel III.

¹⁰¹ Jf. også Boe (1981), særlig s. 238-244 og f.eks. Rt. 1976 s. 579 s. 584.

¹⁰² Domstolene må anses som like, om ikke bedre, egnet til å tolke forvaltningsregler. Se nærmere om dette i artikkelens del III.

sammenheng er at regjeringsadvokaten argumenterte for at når regjering og storting hadde vært av den oppfatning at utredningen var tilstrekkelig – selv etter å ha fått seg forelagt den massive kritikken – måtte det innebære at de påståtte feil og mangler ikke kunne medføre at vilkårene i forvaltningsloven § 41 var innfridd.¹⁰³ Vedtaket kunne av denne grunn ikke anses som ugyldig. Det kan synes som at Høyesterett til en viss grad godtok dette argumentet når det fastslås at:

«Når domstolene skal ta standpunkt til betydningen av påberopte feil i saksbehandlingen, synes jeg det er vanskelig å se bort fra de svar som Regjeringen og Stortinget her har gitt etter en behandling i vanlige konstitusjonelle former.»¹⁰⁴

Argumentet kan kritiseres. Selv om domstolene tradisjonelt er forsiktige med å overprøve de politiske avveiningene i Stortinget, er det ikke samme grunn til å være forbeholden når det gjelder prøvingen av *saksbehandlingen i forvaltningen*. Det kan i denne forbindelse innvendes at det skal vesentlig mye til for å endre et vedtak når det allerede er investert mye i at det skal gå gjennom. Vi kan derfor ikke med sikkerhet si at de politiske diskusjonene både i samfunnet generelt, eller i regjering og storting, ikke ville blitt annerledes om utredningen hadde vært tilstrekkelig allerede ved den første stortingsbehandlingen.¹⁰⁵ At vedtaket ikke ble omgjort etter stortingsmeldingen i 1980, til tross for den kritikken som der ble fremlagt, er av denne grunn neppe «bevis» for at vedtaket ville blitt det samme om utredningen hadde vært grundig nok allerede fra start. Dette ble for øvrig også et viktig poeng for mindretallet i klima-dommen.¹⁰⁶ Etterfølgende stortingsbehandling bør derfor ikke være en hvilepute i tilknytning til forvaltningsloven § 41.

Drøftelsen over viser for øvrig at det uansett er nærliggende å konkludere med at dersom Alta-saken hadde blitt prøvd for domstolene i dag, og saksøkerne hadde anført at konsesjonsvedtaket var ugyldig etter Grl. § 112, ville den høye materielle terskelen som etableres i klima-dommen kommet til anvendelse.¹⁰⁷ Dette er nettopp fordi Stortinget eksplisitt hadde gitt sitt samtykke gjennom et *formelt og juridisk bindende vedtak*, i tillegg til at det ved flere anledninger hadde nedstemt forslag om å avslutte eller utsette utbyggingen. Som vi snart skal se, minner stortingsinvolveringen mye om den i klima-dommen. Ettersom vedtaket i Alta-saken bygde på et formelt samtykkevedtak i Stortinget, og i tillegg baserte seg på en proposisjon til Stortinget, synes involveringen samtidig både grundigere, og dermed også sterkere, før konsesjon ble gitt i Alta-saken enn før utvinningstillatelsene ble gitt i Barentshavet sør og sørøst.¹⁰⁸

3.3 Erverv av større vannfall etter vannfallrettighetsloven

Lov om konsesjon for rettigheter til vannfall mv. (vannfallrettighetsloven) regulerer erverv (kjøp av) rettigheter til vannfall – såkalte fallrettigheter. Uten konsesjon kan «ingen andre enn staten» erverve eiendomsretten til vannfall som utbringer «mer enn 4.000 naturhestekrefter», jf. § 2 første ledd. Vannfallsrettighetsloven regulerer altså eierskapet til vannfallet, mens det kreves konsesjon etter vass-

¹⁰³ Utgangspunktet i norsk rett er at et vedtak ikke blir ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil med mindre feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41. Etter HR-2017-2247-A vil vedtaket være ugyldig hvis det er en ikke helt fjerntliggende mulighet for at feilen kan ha virket inn på vedtaket.

¹⁰⁴ s. 267.

¹⁰⁵ Lignende argumentasjon blir benyttet av mindretallet i klima-dommen, jf. avsnitt 259-275.

¹⁰⁶ Se særlig avsnitt 277-279.

¹⁰⁷ Dette forutsetter at Stortinget må anses å ha tatt stilling til miljøspørsmålet, se nærmere om dette i del III.

¹⁰⁸ Se nærmere om stortingsinvolveringen ved åpningen av Barentshavet sør og sørøst i kapittel 3.4, særlig kapittel 3.4.3.

dragsreguleringsloven før søkeren kan regulere eller overføre vann i eller mellom vassdrag for å produsere kraft utover en viss størrelse.

Også etter vannfallrettighetsloven kan stortingsbehandling være nødvendig for de største vannfallserverv, jf. § 2 annet ledd. Mer presist skal prosjekter som forutsetter erverv av vannfall som ved regulering antas å kunne gi minst 20.000 naturhestetekrefter, «forelegges for Stortinget». Dette gjelder også for reguleringer hvor «betydelige interesser» står mot hverandre. Denne formuleringen fanger opp de tilfeller hvor reguleringen er under 20.000 naturhestetekrefter, men hvor sakens art likevel tilsier at den bør behandles av Stortinget. Departementet er likevel også her – på samme måte som etter vassdragsreguleringslova – unntatt en slik plikt dersom de finner at foreleggelse for Stortinget er «unødvendig». Tillegget kom inn ved endringslov av 25. juni 2004 nr. 56. Ifølge forarbeidene skal unntaket reserveres til «kurante saker».¹⁰⁹ Også etter vannfallrettighetsloven er det departementet selv som skal vurdere om vilkåret er innfridd eller ikke.

Bestemmelsen minner med andre ord sterkt om ordlyden i vassdragsreguleringsloven § 3 tredje ledd, og har røtter helt tilbake til *Lov om erhvervelse av vandfald, bergverk og anden fast eiendom* (Lov-1917-12-14-16). Begrunnelsen for regelen synes også å være helt identisk med den som ligger bak vassdragsreguleringsloven § 3 tredje ledd, nemlig den store samfunnsmessige betydningen av et slikt vannfallserverv.¹¹⁰ Til forskjell fra vassdragsreguleringslova § 3, som krever Stortingets «samtykke» før konsesjon blir gitt, krever imidlertid vannfallrettighetsloven § 2 – på samme måte som petroleumsforskriften § 6d – kun at saken blir *forelagt* for Stortinget. Mens ordet «samtykke» tilsier at Stortinget skal fatte et formelt vedtak om at det er enige i et visst vedtaksinnhold, indikerer ordet «forelegge» at regjeringen kun plikter å *fremføre* eller *fremlegge* en sak for Stortinget før vedtak fattes. Ordlyden kan da tilsi at det kreves mindre av stortingsinvolveringen når en sak skal forelegges for Stortinget enn når et samtykke skal gis. I førstnevnte tilfelle forutsetter jo formuleringen kun en aktiv handling fra regjeringen, og ikke noen spesifikk oppfølging fra Stortingets side.

Som vi har sett, krever et formelt vedtak om stortingsamtykke et nokså betydelig forarbeid både i regjeringen og i Stortinget. Av denne grunn vil vi nok i de aller fleste tilfeller kunne si at et slikt samtykkevedtak må innebære at Stortinget anses å ha «samtykke til [forvaltnings]vedtaket» og dermed må anses som «involvert» i den forstand som Høyesterett sikter til i klima-dommen.¹¹¹ Den høye materielle terskelen etter Grl. § 112 vil da også komme til anvendelse.¹¹² For saker som kun er *forelagt* for Stortinget, må vi – som vi skal diskutere i mer detalj i kapittel 3.4.3 og 4.6 – derimot se nærmere på realitetene og hvordan Stortinget mer konkret har vært involvert i det endelige forvaltningsvedtaket. Har Stortingets befatning med saken vært så grundig at vi med rette kan si at forvaltningens vedtak tufter på et samtykke fra Stortinget?¹¹³ Først da vil demokratihensyn tilsi at domstolene bør være varsomme i sin overprøving.¹¹⁴

Å identifisere nyere relevant stats- eller rettspraksis på dette feltet har vist seg noe utfordrende. Det interessante i denne sammenheng er uansett at petroleumsforskriften § 6d også (kun) krever at saken skal «forelegges» Stortinget før åpning finner sted. Likevel legger Høyesterett i klima-dommen til grunn at Stortinget hadde gitt sitt «samtykke» til åpningen av Barentshavet sør og sørøst.¹¹⁵ Så hvor-

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 54 (2003–2004) s. 19.

¹¹⁰ Se bl.a. Indst. O.V (1917) s. 14 og Ot.prp. nr. 15 (1916) s. 2.

¹¹¹ Se nærmere om dette i kapittel 3.2.2 og 4.2.

¹¹² Unntak kan likevel tenkes, jf. kapittel 4.2.

¹¹³ Dette diskuterer vi nærmere i kapittel 2.4.3 hvor vi analyserer klima-dommen og betydningen av Høyesteretts uttrykksmåter.

¹¹⁴ Vi må videre kreve at Stortingets involvering er av en viss kvalitet, jf. del III.

¹¹⁵ Se avsnitt 81.

dan var egentlig Stortinget involvert i åpningen av Barentshavet sør og sørøst? Først når vi kan besvare dette spørsmålet, kan vi avdekke Høyesteretts krav til Stortingets involvering for at denne aktualiserte den høye prøvingsterskelen i en sak som etter loven kun kreves «forelagt» Stortinget, og derav klargjøre dommens overføringsverdi også til tolkningen av vannfallrettighetsloven § 2.

3.4 Åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet

3.4.1 Innledning

Petroleumsvirksomheten er Norges største næring målt i verdiskapning, statlige inntekter og eksportverdi.¹¹⁶ Utvinning av petroleumsressursene i Norges nordlige havområder er av denne grunn et kjernetema i norsk politikk,¹¹⁷ og ble også et tema for Høyesterett i den mye diskuterte klima-dommen. Saken gjaldt spørsmålet om en kongelig resolusjon av 10. juni 2016 var ugyldig. Resolusjonen – vedtaket – gjaldt en samlet utdeling av 10 utvinningstillatelser for petroleum for til sammen 40 blokker eller delblokker på den norske kontinentalsokkelen i havområdene omtalt som Barentshavet sør og Barentshavet sørøst – den 23. konsesjonsrunden. I formen var altså dette en sak om gyldigheten av *forvaltningsvedtak*.¹¹⁸ Det spesielle var imidlertid, etter Høyesteretts syn, at utvinningstillatelsene tuftet på et såkalt «samtykke» fra Stortinget.¹¹⁹ For å forstå denne siden av dommen, er det nødvendig å ha litt grunnleggende bakgrunnskunnskap om reglene som kommer til anvendelse når det skal åpnes for petroleumsvirksomhet i et område, og frem til faktisk utvinning kan finne sted.

Norsk regulering av petroleumsvirksomhet deles ofte inn i tre «faser». For at petroleumsvirksomhet i et område skal finne sted, må det først og fremst *åpnes* for slik aktivitet. Denne prosessen reguleres av petroleumsloven § 3-1 og petroleumsforskriften § 6d, og det er (hovedsakelig) på dette stadiet i prosessen at Stortinget er involvert.¹²⁰ Dette skal vi komme nærmere inn på i kapittel 3.4.2.

Etter at et område er åpnet for petroleumsvirksomhet, er vi inne i den såkalte *letefasen* – nemlig fasen hvor regjeringen gir *utvinningstillatelser*. En utvinningstillatelse gir rettighetshaveren en enerett til undersøkelse, leting etter og utvinning av petroleum innenfor det geografiske området som tillatelsen omfatter. Rettighetshaver blir også eier av den petroleum som utvinnes, jf. petroleumslovens § 3-3 annet ledd. Utvinningstillatelsene blir normalt tildelt gjennom ulike *konsesjonsrunder*, jf. § 3-5. Dette innebærer at Energidepartementet kunngjør såkalte «blokker», altså geografiske områder, som ulike selskaper kan søke om utvinningstillatelse for. Tildelingen av tillatelser er basert på søknader fra de respektive selskapene. Det var for øvrig dette letestadiet man befant seg på i tilknytning til Barentshavet sør og sørøst da klima-søksmålet stod for Høyesterett.¹²¹

Dersom rettighetshaver under en utvinningstillatelse gjør drivverdige funn, innledes den siste fasen i prosessen, nemlig *faktisk utnyttning av det konkrete funnet*.

¹¹⁶ Se bl.a. Meld. St. 36 (2012–2013) s. 5.

¹¹⁷ Se f.eks. Meld. St. nr. 7 (2011–2012) s. 25 hvor petroleumsvirksomheten trekkes fram som en prioritert næring.

¹¹⁸ Førti blokker ble fordelt på ti nye utvinningstillatelser i anledning 23. konsesjonsrunde, som tilsier at det i utgangspunktet foreligger *ti* forvaltningsvedtak. I klima-dommen synes Høyesterett å legge til grunn at det er tale om *ett* forvaltningsvedtak som er gjort i en kongelig resolusjon, jf. særlig avsnitt 81. Dette kan neppe være riktig. En kongelig resolusjon kan imidlertid også anses som et vedtak, og trolig er det kongelig resolusjon av 10. juni 2016, hvor utvinningstillatelsene gis, som Høyesterett mener å vise til når de bruker formuleringen «vedtaket».

¹¹⁹ Avsnitt 81.

¹²⁰ Det tar i gjennomsnitt ca. 10-15 år fra utvinningstillatelse gis til utvinning finner sted, sml. klima-dommen avsnitt 215.

¹²¹ Se nærmere i NPD (2019) for en mer detaljert redegjørelse av denne delen av prosessen som ledet frem til 23. konsesjonsrunde.

Denne produksjonsfasen reguleres av petroleumslovens kapittel 4 og petroleumsforskriften kapittel 4. Rettighetshaveren må, før utvinningen kan finne sted, blant annet få godkjent sin plan for utbygging og drift for petroleumsforekomster («PUD») basert på egen konsekvensutredning, jf. petroleumsloven § 4-2. Planen må inneholde en «beskrivelse» av «miljømessige forhold», jf. annet ledd. Det fremgår av tredje ledd at departementet – hvis «særlige grunner tilsier det» – kan kreve en «nærmere redegjørelse for de miljømessige virkninger» og «mulig fare for forurensninger».¹²² Dersom en PUD er verdt under 15 milliarder kroner, behandles den kun av departementet. Ved PUDer over denne grensen har derimot ikke departementet godkjennelseskompetanse alene; da skal den også forelegges Stortinget.¹²³

3.4.2 Nærmere om petroleumsloven § 3-1 og petroleumsforskriften § 6d

3.4.2.1 Innledning

Den første fasen, nemlig åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet, reguleres som nevnt først og fremst av petroleumslovens § 3-1. Bestemmelsen fastsetter at når et område skal åpnes, skal det foretas en avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. I denne avveiningen skal det «foretas en vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten og mulig fare for forurensning samt de økonomiske og sosiale virkninger som petroleumsvirksomheten kan ha». I praksis innebærer dette at det skal foretas en totalvurdering av virksomhetens innvirkning på samfunnslivet, samt natur og miljø både til lands og havs.¹²⁴ Bestemmelsen må ses i sammenheng med lovens § 1-2 annet ledd, hvor det blant annet står at petroleumsforekomstene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer «hele det norske samfunn til gode», herunder ved å bidra til å sikre et bedre miljø. Annet, tredje og fjerde ledd i § 3-1 inneholder nærmere regler for saksbehandlingen som skal gjennomføres i denne forbindelse.¹²⁵

Regelen i nåværende petroleumslov § 3-1 ble innført i Lov-1985-03-22-11 § 7. Bakgrunnen var at spørsmålet om omfanget av petroleumsaktiviteten, og ikke minst spørsmålet om å utvide aktiviteten på nye områder, ble ansett som så viktig i et samfunnsmessig perspektiv at en plikt til å gjennomføre en allsidig og grundig saksbehandling etter departementets syn burde lovfestes.¹²⁶ Det fremheves i tillegg at virksomhetens betydning og konsekvenser for samfunnet må tas stilling til før myndighetene bestemmer seg for åpning av nye områder for å sikre tilstrekkelig tid til å utrede kontroversielle spørsmål. Først når et område er åpnet i tråd med petroleumslovens § 3-1, kan regjeringen tildele konsesjoner til utvinning og produksjon (utvinningstillatelser) av olje og gass etter § 3-3.

Petroleumsloven § 3-1 blir i forarbeidene omtalt som en regel om konsekvensutredninger, og er i tillegg ansett å tilfredsstille de krav som fulgte av den tidligere Grunnloven § 110b.¹²⁷ Etter at loven ble vedtatt har det i tillegg kommet nye EU-direktiver som påvirker konsekvensutredningsprosessen. EUs direktiv 2001/42/EF om miljøvurdering av visse planer og programmer (plandirektivet), som er innlemmet i EØS-avtalen, blir i forarbeidene også ansett å gjelde for åpning av nye

¹²² Godkjennelse av PUD reguleres også av EUs prosjektdirektiv, som gjennomfører Århuskonvensjonen (UNECE).

¹²³ Se PUD/PAD-veileder (2018) s. 9, jf. statsbudsjettet 2022, som senker grensen fra 20 til 15 mrd.

¹²⁴ Jf. også Ot.prp. nr. 72 (1982–1983) s. 44.

¹²⁵ Se en mer detaljert gjennomgang i Hammer mfl. (2009), s. 120-121.

¹²⁶ Se NOU 1979:43 s. 57 og Ot.prp. nr.72 (1982-83) s. 45.

¹²⁷ Jf. Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 33 sp. 1-2.

områder.¹²⁸ Lovens § 3-1, sammen med petroleumsforskriftens kapittel 2a, tar sikte på å gjennomføre direktivets krav for petroleumsvirksomheten.

Petroleumsloven § 3-1 fastsetter med andre ord hva som skal skje *før* et område anses som åpnet, men sier ingenting om *hvordan* området skal åpnes eller *hvem* som er ansvarlig for åpningen, jf. «Før åpning av område med sikte på tildeling av utvinningstillatelser, skal det finne sted [...]».

3.4.2.2 Hvem er beslutningstaker: Regjeringen eller Stortinget?

Spørsmålet om åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet har tradisjonelt vært behandlet av Stortinget. Etter mine undersøkelser har involveringen skjedd i form av at regjeringen fremlegger en stortingsmelding for Stortinget, som redegjør for planene for den videre petroleumsvirksomheten i et område.¹²⁹ Etter komitebehandling blir denne stortingsmeldingen «vedlagt protokollen». Hva det innebærer at en stortingsmelding «vedlegges protokollen», skal vi komme tilbake til. Det kan likevel allerede nå bemerkes at det ikke anses som et formelt samtykkevedtak.

Det ovennevnte viser altså at det tradisjonelt ikke har blitt truffet et formelt åpningsvedtak i Stortinget – en oppdagelse jeg har funnet overraskende. Petroleumsloven § 3-1 synes nemlig å forutsette at det skal treffes en *egen åpningsbeslutning*, slik at en stortingsbehandling i seg selv ikke er tilstrekkelig. Inntrykket forsterkes når det i lovens § 1-2 fastslås at ressursforvaltningen sørges for av Kongen i samsvar med bestemmelsene i loven og «vedtak fattet av Stortinget».

Lovens forarbeider løfter også spørsmålet om hvorvidt det bør fastslås i loven at det ligger til Stortinget å beslutte en slik åpning. I Ot.prp. nr. 72 (1982–83) s. 45–46 fremhever departementet den ovennevnte praksis, samt at departementet «antyder at det kan være aktuelt å fastsette at Stortinget skal treffe det endelige vedtak i tilfeller hvor petroleumsvirksomhet i betydelig grad vil komme til å berøre andre næringsinteresser». Departementet sier seg dermed enig i at saker som berører større interessekonflikter bør forelegges Stortinget, men fremhever at det er

«fast praksis at de forskjellige vurderinger som foretas i forbindelse med åpning av et område forelegges Stortinget i form av en stortingsmelding før Regjeringen tildeler utvinningstillatelser. I realiteten har det derfor vært Stortinget som har besluttet å åpne nye områder nord for 62. breddegrad, selv om det rent formelt har fremtrådt som en regjeringsbeslutning».

Det påpekes videre at denne praksisen utvilsomt vil fortsette å gjelde i fremtiden – uten at en finner det nødvendig å gi påbud i lovs form for en slik saksbehandling. Etter departementets syn er det altså ikke nødvendig med en lovbestemt plikt for regjeringen til å skaffe seg formelt samtykke før nye områder åpnes. Vi får imidlertid ingen annen begrunnelse for dette standpunktet enn at praksisen som har utviklet seg er tilstrekkelig.

Departementets argument er trolig begrunnet i vårt parlamentariske system. Regjeringen står både politisk og rettslig ansvarlig overfor Stortinget. Om det er regjeringens konstitusjonelle eller parlamentariske ansvar som krever en fremlegging for Stortinget, har ikke særlig stor betydning for utfallet; ofte er det like alvorlig for en regjering uavhengig av om det er politiske- eller rettslige forpliktelser som brytes. Illustrerende er åpningen av flere områder i Norskehavet og Skagerrak i 1993, hvor Stortinget kun ønsket åpning i område A, og ikke område B – slik regjeringen hadde forutsatt i stortingsmeldingen som ble behandlet. Regjeringen

¹²⁸ Se Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) s. 5 sp. 2.

¹²⁹ Se f.eks. St.meld. nr. 79 (1984–1985) eller St.meld. nr. 28 (2010–2011).

endte dermed opp med å kun åpne område A, i tråd med Stortingets ønske.¹³⁰ At regjeringen tradisjonelt føler seg politisk avhengig av Stortingets samtykke, illustreres også ved at andre saker med store interessekonflikter er gjenstand for stortingsbehandling. Dette er, som vi har sett, blant annet tilfellet for vassdragsreguleringssaker.

I etterkant av at den ovennevnte praksisen utviklet seg, har det blitt fastsatt i petroleumsforskriftens § 6d at åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet etter petroleumslovens § 3-1 skal «forelegges for Stortinget».¹³¹ Planene om åpning skal altså *presenteres* eller *vises frem* for Stortinget. Bestemmelsen er likevel taus når det gjelder spørsmålet om Stortinget skal treffe et formelt vedtak.¹³² Det eksisterer i det hele tatt ingen konkret lovbestemmelse som generelt hjemler et eget *åpningsvedtak*. Etter GrL § 19 følger det imidlertid at «Kongen ser til at eiddommene og regala til staten blir nytta og forvalta slik Stortinget har fastsett, og på den måten som er nyttigast for samfunnet» (min kursivering). Det praktisk viktigste regalet i norsk rett i dag, er at staten har eiendomsrett til alle undersjøiske petroleumsforekomster og eksklusiv rett til ressursforvaltningen av denne, jf. petroleumsloven § 1-1. Som påpekt av Ola Mestad, faller både regale og statseiendom innunder § 19 med den grunnlovsfastsatte instruksjonsretten.¹³³ Stortinget har tilsynelatende altså en *grunnlovsumiddelbar kompetanse* til å fatte vedtak om åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet. Inntrykket forsterkes når petroleumsloven § 1-2 fastslår at ressursforvaltningen sørges for av Kongen i samsvar med bestemmelsene i loven og «vedtak fattet av Stortinget». Etter Mestads oppfatning kan formuleringen se ut som en ren gjennomføring av instruksjonsretten i samsvar med Grunnlovens § 19, men dette er ikke kommentert i forarbeidene. Det er likevel neppe tvil om at Stortinget har kompetanse til å treffe slike åpningsvedtak.

I saksfremlegget for Stortinget etter forskriftens § 6d, skal det videre «gjøres rede for hvordan virkningene av åpning av nytt område for petroleumsvirksomhet og innkomne høringsuttalelser er vurdert, samt hvilken betydning disse er tillagt». På bakgrunn av den fremlagte konsekvensutredningen og avveiningen av de relevante hensyn, som næringshensyn og miljøhensyn, skal Stortinget ta stilling til om de er enige i regjeringens forslag om åpning. Planene om åpning presenteres som nevnt i en stortingsmelding, som oversendes Stortinget ved kongelig resolusjon. Energi- og miljøkomiteen, som er den aktuelle stortingskomiteen, behandler saken i plenum og sender sin tilråding til Stortinget. Regjeringens tilråding vil naturligvis være at området skal åpnes for petroleumsvirksomhet, og det kan settes bestemte vilkår for åpningen.¹³⁴ Det ligger i sakens natur at komiteens flertall vil slutte seg til regjeringens anbefaling: Regjeringen sender ikke meldingen hvis ikke den ikke allerede vet at Stortinget vil samtykke til åpningen.¹³⁵

Barentshavet sørøst ble tilgjengelig for petroleumsvirksomhet i 2013. Bakgrunnen var enigheten med Russland om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet – den såkalte «delelinjeavtalen» – inngått i 2010. Denne innebar blant annet at havområder øst for Barentshavet sør ble tilgjengelig for norsk

¹³⁰ Innst. s. nr. 180 (1993–1994) til St.meld. nr. 26 (1993–1994).

¹³¹ Bestemmelsen ble tilføyd ved forskrift 20. januar 2006 nr. 49.

¹³² Bestemmelsen skiller seg dermed fra vassdragsreguleringsloven § 3 tredje ledd og vannfallreguleringsloven § 2 annet ledd, som fastlegger at Stortinget skal «samtykke». Dette innebærer et krav om at Stortinget treffer et formelt samtykkevedtak.

¹³³ Se Mestad (2021), s. 283.

¹³⁴ Eksempelvis at området skal åpnes på en viss tid på året, eller at det kun kan bores i visse perioder. Illustrerende er også eksempelet mitt over om åpningen av flere områder i Norskehavet og Skagerrak, hvor Stortinget kun ønsket åpning av område A og ikke område B.

¹³⁵ Komiteen kan likevel gi sine egne merknader eller endringer til stortingsmeldingen og forslaget om åpning. Se eksempelvis Innst. s. nr. 180 (1993–1994) om åpning av områder i Skagerrak og Norskehavet, hvor komiteen stilte visse betingelser for boring. Stortinget samtykket altså i realiteten til vedtaket, men på andre premisser enn de regjeringen hadde fremsatt i stortingsmeldingen.

petroleumsvirksomhet.¹³⁶ Konsekvensutredningen ble lagt frem for Stortinget ved St.meld. nr. 36 (2012–2013) og tilleggsmeldingen til denne, St.meld. nr. 41 (2012–2013). Disse ble sendt videre til energi- og miljøkomiteen, som i Innst. 495 S (2012–2013) rådde Stortinget å gjøre slikt vedtak:

«Meld. St. 36 (2012–2013) – nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet, og Meld. St. 41 (2012–2013) Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012–2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet, vedlegges protokollen.»

De folkevalgte ga sin tilslutning til komiteens anbefaling, og et enstemmig Storting stemte for å vedlegge stortingsmeldingene protokollen den 19. juni 2013.¹³⁷ Barentshavet Sør ble åpnet for petroleumsvirksomhet i 1989 på tilsvarende måte: Konsekvensutredningen ble presentert for Stortinget ved St.meld. 40 (1988–1989), som ble tilsluttet av Stortinget ved behandlingen av Innst. s. nr. 216 (1988–1989) og «vedlagt protokollen» 7. juni 1989.

Slik gjennomgangen har vist, skjer det altså i praksis ingen formell åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet – til tross for at petroleumslovens § 3-1 (og § 1-2) synes å forutsette dette. Stortinget fatter heller ikke noe formelt samtykke til denne åpningen – det vedtar *kun* å vedlegge stortingsmeldingene som omhandler åpningen protokollen.¹³⁸ Dette må sies å være en noe underlig oppdagelse, ettersom Høyesterett tilsynelatende synes å forutsette at et slikt formelt åpnings-samtykke foreligger i klima-dommens avsnitt 81 og 142.¹³⁹

Det følger for øvrig også av havenergilovens system at fornybar energiproduksjon til havs bare kan skje i avgrensede områder som er åpnet. Åpning forutsetter også her at det er foretatt en konsekvensutredning i forkant, jf. lovens § 2-2 annet ledd. Havenergiloven krever i tillegg også *vedtak* om åpning, jf. formuleringen i § 2-2 første ledd om at Kongen i statsråd kan «fastsette at eit nærare stadleg avgrensa område [...] skal opnast». En naturlig språklig forståelse av denne formuleringen tilsier at åpning av nye områder for havenergi skal skje ved kongelig resolusjon.¹⁴⁰ Loven innebærer imidlertid *ikke noe krav om stortingsinvolvering før åpning finner sted*, og Stortinget samtykker av denne grunn (verken formelt eller reelt) til åpning av nye områder for havenergi.

Ettersom det heller ikke treffes et formelt samtykke til åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet i Stortinget, fremstår beslutningen formelt sett som en regjeringsbeslutning. Stortinget har likevel en betydelig makt til å påvirke utfallet. På et vis kan Stortinget anses som den reelle beslutningstaker i den forstand at det ikke synes politisk – og dermed praktisk – mulig for regjeringen å åpne et nytt område etter petroleumsloven §§ 3-1 dersom Stortinget ikke har bifalt forslaget. Inntrykket forsterkes ved at stortingsmeldingene konsekvent formulerer at det er Stortinget som er beslutningstaker ved åpning av nye områder.¹⁴¹ Det er likevel

¹³⁶ Det er verdt å nevne at det å utøve norsk suverenitet i nærheten av delelinjen kort tid etter at delelinjeavtalen ble inngått av utenriks- og sikkerhetspolitiske hensyn kan ha spilt en sentral rolle i Stortingets samtykkevurdering, jf. også Backer (2020) s. 157.

¹³⁷ Se stortingsbehandlingen på Stortinget.no (2013).

¹³⁸ Stortinget ga imidlertid nokså klart og enstemmig uttrykk for sitt syn gjennom selve behandlingen av innstillingene og stortingsmeldingene ved åpningen av Barentshavet sør og sørøst.

¹³⁹ Førstvoterende bruker blant annet ordene «opningsvedtak» og «samtykke». Dette diskuterer vi nærmere i kapittel 3.4.3.

¹⁴⁰ Se f.eks. områdene Sørlige Nordsjø II og Utsira Nord, som ble besluttet åpnet ved kgl.res. 12. juni 2020.

¹⁴¹ Se for eksempel St.meld. nr. 40 (1988–1989) s. 5 og formuleringen om at «Beslutningen om å åpne for petroleumsvirksomhet nord for Stad ble fattet av Stortinget i 1989», samt uttalelsen «det har etter Stortingets ønske vært forsiktig oppstart med lettevirksomhet i enkelte områder». Se også St.meld. nr. 26 (1993–1994) s. 157, hvor man benytter formuleringen «dersom Stortinget beslutter å åpne et område for lettevirksomhet».

viktig å fremheve at Stortinget alene ikke synes å ha kompetanse til å åpne et nytt område, og er avhengig av at Energidepartementet har satt i gang en prosess, samt at regjeringen har fremlagt forslaget i stortingssalen. Vi må heller ikke undervurdere hvilken innflytelse regjeringen har på resultatet ved å være ansvarlig for forvaltnings- og saksbehandlingsprosessen.

3.4.2.3 Hvorfor ble reguleringen av petroleumsforskriften som den ble, enda lovgiver kjente til vassdragsreguleringslovgivningen?

Som vi nå har sett, skiller stortingsinvolveringen etter petroleumsforskriften § 6d seg betydelig fra den etter vassdragsreguleringsloven § 3 tredje ledd. I sistnevnte tilfelle treffer jo Stortinget et formelt vedtak om samtykke til regulering og vannfallerverv. Hvorfor ordningene har blitt ulike, synes det ikke å eksistere noen direkte forklaring på verken i forarbeider eller juridisk teori på området. En mulig forklaring er at åpning av områder for petroleumsvirksomhet i realiteten ikke får en *direkte og umiddelbar* konsekvens, slik tilfellet er for samtykke til en vassdrag-konsesjon, og at kravene til grundighet i stortingsbehandlingen derfor er satt lavere. Åpnes et område for letevirksomhet etter petroleumsloven § 3-1, er jo neste steg å gi utvinningstillatelser for å *lete* etter petroleum – ikke å utvinne olje. Selve utvinningen skjer først etter godkjenning av PUD, og i klima-dommen legger dommerflertallet også til grunn at det ikke (lenger) kan sies å være noen automatikk i at forvaltningen skal godkjenne en PUD.¹⁴² Dersom Stortinget samtykker til å gi konsesjon for et vassdrag som er politisk kontroversielt, er derimot neste steg at departementet gir slik konsesjon.

Det er i denne forbindelse også relevant å trekke frem at verken Stortinget eller regjeringen på tidspunktet hvor en stortingsmelding som omhandler åpning av nye oljefelt «vedlegges protokollen», vet hvor store konsekvenser en åpning vil få – verken økonomisk eller for miljøet. På tidspunktet hvor Stortinget samtykker til konsesjon etter vassdragsreguleringsloven § 3 er det derimot klart hvilke konsekvenser en slik konsesjon vil medføre; samtykke gis i slike tilfeller til en *konkret* vassdragsregulering. Situasjonen kan med andre ord sammenlignes med de tilfellene hvor Stortinget samtykker til godkjenning av PUD.

En annen forklaring kan være ulikheten i lovenes historiske bakgrunn. Vassdragsreguleringsloven ble til på et tidspunkt med stor uro i Stortinget; det var betydelig usikkerhet og misnøye rundt det faktum at nesten all vannkraft tilhørte private i begynnelsen av 1900-tallet.¹⁴³ Det var derfor ønskelig å samle mest mulig makt over vannkraften, samt innflytelse over saksbehandlingsprosessen, i stortingssalen. Petroleumsloven ble derimot til på et tidspunkt hvor utfordringene med omfattende klimaendringer ennå ikke hadde rammet verden, og det var et generelt stort ønske, både på Stortinget og i samfunnet ellers, om å utvinne mest mulig olje. Oljeregulering var av den grunn mindre politisk på denne tiden enn i dag, og det ble kanskje ikke ansett som like viktig for Stortinget å båndlegge departementet gjennom et krav om samtykkevedtak. Det er likevel fristende å konkludere med at praksisen trolig skyldes at Energidepartementet har ønsket å holde Stortinget på armlengdes avstand. Det er i tillegg verdt å nevne at en proposisjon til Stortinget i de fleste tilfeller krever betydelig mer arbeid enn en stortingsmelding.

3.4.2.4 Hvorfor skal Stortinget involveres i åpningsbeslutningen?

Petroleumsforskriftens § 6d ble inntatt i 2006 sammen med de øvrige bestemmelsene i forskriftens kapittel 2a, som hadde som formål å gjennomføre plandirektivet. Plandirektivet fastsetter som tidligere nevnt regler om konsekvensutredninger og høring av planer og programmer, og vil for petroleumsvirksomheten få

¹⁴² Dette bryter med den tidligere oppfatningen i bransjen, og diskuteres godt bl.a. av Reusch (2021).

¹⁴³ Se nærmere om dette i NVE (2012) s. 30-37.

anvendelse i forbindelse med åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet i medhold av petroleumsloven § 3-1. Selv om departementet var av den oppfatning at petroleumsloven § 3-1 allerede tilfredsstilte kravene i plandirektivet, anså de det likevel som hensiktsmessig å implementere nærmere regler i forskriften for å synliggjøre direktivets krav i norsk rett og at saksbehandlingen faktisk ville bli fulgt.¹⁴⁴ Av denne grunn ble det foreslått å innta §§ 6a, 6b, 6c og 6d i forskriften.¹⁴⁵

Et interessant spørsmål å stille, er dermed om plandirektivet faktisk stiller et slikt krav om stortingsinvolvering som § 6d gir anvisning på. I direktivets fortale punkt 15 står følgende:

«For å bidra til en mer åpen beslutningsprosess og for å sikre at opplysninger som gis med henblikk på miljøvurderingen er uttømmende og pålitelige, er det nødvendig å sørge for at *myndigheter med relevant miljøansvar* samt offentligheten blir rådspurt under vurderingen av planene og programmene, og at det fastsettes passende frister som gir tilstrekkelig tid til samråd og til å avgi uttalelse» (min skravering).

I plandirektivets artikkel 6 nr. 1 er det videre bestemt at «utkastet til plan eller program, samt miljørapporten utarbeidet i henhold til artikkel 5, skal gjøres tilgjengelig for myndighetene omhandlet i nr. 3 i denne artikkel og for offentligheten». Etter artikkel nr. 3 skal medlemsstatene selv «utpeke de myndigheter som skal rådspørres, og som på grunn av sitt særlige miljøansvar sannsynligvis vil bli berørt av miljøvirkningene av gjennomføringen av planer og programmer». Etter plandirektivet er *staten selv* altså forpliktet til å sørge for en åpen debatt med myndigheter med relevant miljøansvar, i tillegg til offentligheten, når det gjelder spørsmålet om åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet. Plandirektivet krever derimot *ikke* at regjeringen skal involvere nasjonalforsamlingen ved åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet, og det gir derfor lite mening at forarbeidene indirekte synes å forutsette dette.

Intuitivt kunne en tenke seg at bakgrunnen for en regel om stortingsinvolvering ved åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet – på samme måte som ved store vassdragsreguleringer og erverv av omfattende vannfallsrettigheter – er den store samfunnsmessige betydningen en slik avgjørelse er egnet til å få. I tillegg kommer naturligvis at åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet potensielt kan medføre omfattende forurensning og dermed få (in)direkte virkning for både nåværende og fremtidige generasjoner. Dette tilsier klart nok at forvaltningen bør ha Stortingets støtte i ryggen før en åpningsbeslutning fattes. Inntrykket forsterkes av at klimautfordringer på ingen måte var ukjent i 2006 når regelen i § 6d ble implementert i regelverket.¹⁴⁶ En slik begrunnelse er likevel (etter mine undersøkelser) ikke å finne verken i forskriftens eller lovens forarbeider.

Oppfatningen i Energidepartementet synes likevel å være at det nettopp var den samfunnsmessige betydningen av en åpningsbeslutning som drev praksisen med stortingsinvolvering frem. Inntrykket der er altså at bestemmelsene i petroleumsforskriftens kapittel 2a var dels en utfylling av bestemmelsene om åpning av områder etter § 3-1 i petroleumsloven, og dels en utdypning av den praksisen departementet tradisjonelt har fulgt. En gjennomgang av praksis viser også at departementet har hatt klar støtte i Stortinget ved samtlige «åpninger» av nye områder for oljevirkosomhet i Norge. Noe annet hadde vært svært urovekkende.

¹⁴⁴ I foredrag til kgl.res. 16. januar 2006 nevner departementet at enkelte klagesaker fra miljøvernorganisasjoner hadde vist at det var behov for å synliggjøre hva som er virkeområdet for plandirektivet for petroleumsvirksomheten offshore. Trolig var altså dette bakgrunnen for endringene i forskriften.

¹⁴⁵ Se Kommentarer til forskrift om endring i forskrift til lov om petroleumsvirksomhet 2006 punkt 3), foredrag til kongelig resolusjon 16. januar 2006 og Høring – forslag til endringer i petroleumsforskriften 23. august 2005.

¹⁴⁶ Se f.eks. St.meld. nr. 34 (2006–2007) hvor klimautfordringene diskuteres i dybden.

3.4.3 Stortingsinvolveringens betydning for domstolsprøvingen i HR-2020-2472-P (klima-dommen)

Som vi har diskutert innledningsvis i kapittel 1.1, stod Høyesterett i klima-dommen samlet om en høy terskel for å kjenne ugyldig et vedtak etter Grl. § 112 som Stortinget hadde gitt sitt samtykke til. Mer presist uttalte førstvoterende at:

«for at domstolane skal kunne setja til side eit lovvedtak av Stortinget, må Stortinget **grovt ha sett til side pliktene sine** etter § 112 tredje ledd. Det same må gjelde ved andre stortingsvedtak og **vedtak som Stortinget har samtykt til**. Terskelen er fylgjeleg svært høg» (min utheving).¹⁴⁷

Trolig ble de færreste med god kjennskap til statsretten særlig overrasket over at den materielle terskelen ble satt høyt i en sak som innebar å overprøve Stortingets skjønn. Det er nemlig ikke noe nytt at Høyesterett oppstiller en høy materiell terskel for overprøving på et område hvor Grunnloven åpner for å legge store rettslige bånd på Stortingets skjønnsutøvelse. Også i tilknytning til eksempelvis Grl. § 97 har Høyesterett satt en høy terskel for overprøving av Stortingets skjønn, se eksempelvis Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) og senest Rt. 2013 s. 1345 (Strukturkvote).¹⁴⁸ Rettssetningen har klare likhetstrekk med den i klimarettssaken; Høyesterett overprøver kun Stortingets skjønn dersom avgjørelsen fremstår «klart urimelig og urettferdig». Graver har samtidig fremhevet at Høyesterett i tolkningen av andre grunnlovsbestemmelser har vært mer progressive, og ikke opererer med et slikt grovhets- eller klarhetskrav. Dette gjelder blant annet Grl. §§ 104 om barns rettigheter og 113 om lovkravet, til tross for at forarbeidsuttalelsene viste nokså tydelig at lovgiver ikke hadde ment å endre innholdet i rettssetningen ved grunnlovfestingen.¹⁴⁹

Prejudikatsvirkningen til klimadommen er imidlertid avgrenset til de sakene der Stortinget har vært «involvert». ¹⁵⁰ Dersom Stortinget ikke har vært involvert i forvaltningsvedtaket, vil som nevnt prøvingsintensiteten kunne være *høyere*. Førstvoterende fremhever at Grl. § 112 da kan ha relevans som «moment ved lovtolkninga og som tvunge omsyn ved utøvinga av skjønnet». Det kan i denne forbindelse fremheves at regjeringen de siste årene eksempelvis har fattet flere vedtak om å bygge kraftlinjer mellom viktige naturreservater, samt vedtak om dumping av gruveavfall i norske fjorder.¹⁵¹ Når slike vedtak skal fattes i fremtiden, vil Grl. § 112 representere et slikt tungt hensyn. Klima-dommen kan da være et sterkt argument for å gi miljøbestemmelsen større gjennomslag enn det den har fått til i dag.

Det er likevel uklart hva som skal til for at Stortinget kan anses som så «involvert» at den høye materielle terskelen etter Grl. § 112 kommer til anvendelse. Høyesterett drøfter nemlig ikke spørsmålet utover en henvisning til balansering av rettsstats- og demokratihensyn.¹⁵² Forutsetter terskelen at Stortinget må treffe et spesifikt vedtak i saken, eller gjelder den for alle former for stortingsinvolvering?

¹⁴⁷ Se avsnitt 142.

¹⁴⁸ I Rt. 2010 s. 143 (Rederiskatt) gikk likevel Høyesterett dypt inn i spørsmål av politisk karakter, noe vi kommer nærmere tilbake til i kapittel 10.2.

¹⁴⁹ Se Graver (2020).

¹⁵⁰ Avsnitt 81 og 145.

¹⁵¹ Se f.eks. den mye omdiskuterte tildelingen av driftskonsesjon til gruveselskapet Nussir ASA, jf. kongelig resolusjon 29. november 2019. Dette innebar en godkjenning av to millioner tonn gruveslamdumping i Repparfjorden. Også driftskonsesjonen til dumping av 250 millioner tonn gruveslam i Førdefjorden har blitt kraftig kritisert, se kongelig resolusjon 19. februar 2016. Naturvernforbundet og Natur og Ungdom påklaget tillatelsen, uten å nå frem. I 2022 saksøkte de to organisasjonene staten, og saken ble behandlet i Oslo tingrett høsten 2023. Saksøkerne fikk imidlertid ikke medhold av tingretten, se sak 22-165021TVI-TOSL/04. Avgjørelsen ble anket 12. februar 2024.

¹⁵² Avsnitt 141.

Formuleringen «involvert» er svært vidtrekkende, og en naturlig språklig forståelse tilsier kun at Stortinget må ha hatt en eller annen befatning med vedtaket for at terskelen skal være nådd. Ordet kan med andre ord dekke så mange situasjoner at det ikke innebærer noen særlig avgrensning i seg selv. Vi må dermed se til flertallets øvrige formuleringer i klima-dommen, sakens faktum, og ikke minst underliggende hensyn, for å klargjøre Høyesteretts intensjonsdybde.

Som jeg har redegjort for, hadde ikke Stortinget samtykket formelt til selve enkeltvedtakene hjemlet i petroleumslovens § 3-3 – nemlig utvinningstillatelsene i den 23. konsesjonsrunde. Etter rettens syn bygde disse likevel på «opningsvedtak»¹⁵³ i 1989 og 2013 som Stortinget hadde «samtykt til». Oppfatningen var tilsynelatende at dersom stortingsflertallet ikke ønsket senere leting etter olje i området, så hadde det vel neppe samtykket til regjeringens åpningsbeslutning.¹⁵⁴ En mulig tolkning av ordet «involvert» synes dermed å være at Stortinget har gitt en form for formelt samtykke til det *reelle innholdet* i forvaltningsvedtaket.

At Høyesterett legger til grunn at Stortinget har «samtykt til» disse såkalte åpningsvedtakene er imidlertid noe misvisende, ettersom det ikke foreligger noe krav om samtykke til åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet etter verken petroleumsloven- eller forskriften, sml. vassdragsreguleringslova § 3. Av denne grunn hadde jo heller ikke Stortinget gitt sitt formelle samtykke gjennom et stortingsvedtak på samme måte som Stortinget hadde gjort i eksempelvis Alta-saken. Som vi har sett, hadde derimot Stortinget fattet vedtak om å vedlegge stortingsmeldingene som omhandlet åpningen protokollen – i tråd med langvarig stortingspraksis på området. Når en leser dommen, fremstår det i det hele tatt nokså usikkert om Høyesterett hadde fått med seg at noe formelt samtykke *ikke* forelå. Uansett kan vi på bakgrunn av sakens faktum fastslå at et formelt samtykke til forvaltningsvedtaket ikke er nødvendig for at Stortinget skal kunne anses som «involvert».

Høyesterett bruker for øvrig ikke bare ordene «samtykke» og «involvert» når de uttaler seg om Stortingets befatning med den aktuelle saken. I avsnitt 157 legger førstvoterende også til grunn at utvinningstillatelsene er en direkte oppfølging av Stortingets «tilslutning» til åpning av de aktuelle havområdene. Det fastslås også i avsnitt 142 at når Stortinget har «handsama ei sak», må GrL § 112 forstås som en sikkerhetsventil. Sistnevnte uttrykk synes å dekke både lovvedtak, stortingsvedtak og vedtak som Stortinget har samtykket til eller hatt oppe til behandling. Høyesteretts ulike formuleringer er neppe tilfeldig. Spørsmålet blir dermed om variasjonen i ordbruk har en materiell hensikt, eller om det bare er ulike måter å formulere det samme poenget på. Etter mitt syn er det klart sistnevnte synspunkt som må legges til grunn. Leser vi uttalelsene i sammenheng, fremstår det nokså tydelig at det Høyesterett ønsker å fremheve, er følgende: Når Stortinget har «håndtert» en forvaltningssak og *i realiteten* har tilsluttet seg vedtaket ved å gi sitt «samtykke» til forvaltningens konkrete vedtak, er vårt folkevalgte organ i utgangspunktet så «involvert» i saken at domstolene bør vike tilbake.¹⁵⁵

Det avgjørende er altså ikke om det foreligger et formelt samtykke til forvaltningsvedtaket, men at et stortingsflertall tydelig har stilt seg bak det konkrete vedtakets innhold. Det er nettopp i slike tilfeller at demokratihensyn kommer inn med styrke. I en rettsstat med et styresett som bygger overordnet på folkesuverenitet og underliggende maktfordeling, tilsier dette også tradisjonelt at domstolene bør

¹⁵³ Som vi har sett, fattes det imidlertid ikke «vedtak» om åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet. Petroleumsloven § 3-1 regulerer som nevnt kun hva som skal skje i forkant av åpningen, men fungerer ikke som en hjemmel for et eget åpningsvedtak. Et slikt åpningsvedtak er av derfor heller ikke å finne under åpningsprosessen rundt Barentshavet sør og sørøst. At Høyesterett velger å formulere seg på denne måten, er derfor merkelig.

¹⁵⁴ Se imidlertid nedenfor.

¹⁵⁵ Leseren av dommen må ha dette vurderingstema i bakhodet.

være varsomme i sin overprøving av nasjonalforsamlingens skjønnsutøvelse.¹⁵⁶ For bestemmelser som Grl. § 112, som gir lovgiver betydelig handlingsrom hva gjelder valg av fremgangsmåte for å sikre miljøet, vil terskelen nødvendigvis måtte bli særlig høy før domstolene kjenner dette vedtaket ugyldig. Som vi skal se i artikkelens del III, støttes en slik tolkning også av forarbeidene til Grl. § 112.

Det er for øvrig viktig å ha i mente at selv om prøvingsterskelen er «svært høy» for de tilfeller der Stortinget anses som «involvert», og Grl. § 112 skal anses som en «tryggingsventil»,¹⁵⁷ kan også slike sikkerhetsventiler brukes. Miljøbestemmelsen er derfor ikke utenfor domstolskontroll – selv i de tilfeller hvor saken gjelder overprøving av avgjørelser som i realiteten må anses som fattet av vårt folkevalgte organ, og til tross for at bestemmelsen gir Stortinget vidt skjønn. Noe annet ville «bryte med allmenne rettsstatsprinsipp».¹⁵⁸ Følgende obiter dictum er i denne forbindelse interessant:

«Dersom situasjonen på utvinningsstadiet er vorten slik at det vil vera i strid med Grunnlova § 112 å godkjenne utvinninga, vil styresmaktene både ha rett og plikt til ikkje å godkjenne planen».¹⁵⁹

Det legges her opp til at Grl. § 112 kan påberopes som rettslig grunnlag for ugyldighet også i selve utvinningsfasen. Samtidig er det uklart hvilken terskel som her vil gjelde, eller hva som skal til for at vedtaket da kan kjennes ugyldig etter Grl. § 112. Det er eksempelvis usikkert om domstolene kan konstatere at myndighetene grovt har tilsidesatt sine plikter etter § 112 i forkant av at miljøskaden har skjedd, eller om dette kun kan gjøres i etterkant av at myndighetsutøvelsen er utøvd. Hvilken forståelse som legges til grunn, vil være avgjørende for hvilken betydning miljøbestemmelsen skal få i fremtiden.¹⁶⁰ Likevel slutter Høyesterett kun følgende om det materielle innholdet i bestemmelsen: Vedtak må vurderes som en del av helheten uten å ta oppgjør med hele politikkområdet, og Grl. § 112 gjelder ikke generelt utenfor kongeriket, men må likevel gjelde forbrenning av norskprodusert olje og gass når det fører til skade også i Norge.¹⁶¹

Et annet ubesvart spørsmål er når den høye materielle prøvingsterskelen skal anvendes hvis en PUD utfordres ved domstolene. Spørsmålet blir nærmere bestemt når Stortinget kan sies å ha «samtykket» til et vedtak om godkjenning av PUD, og dermed må anses som «involvert».¹⁶²

I visse saker fremstår svaret som uproblematisk. Som vi har sett, fatter Stortinget tidvis et *eksplisitt samtykkevedtak* til forvaltningens godkjenning av PUD, selv om regjeringen på dette stadiet – til forskjell fra åpningsstadiet – ikke er underlagt noen forskriftsbestemt plikt til å fremlegge saken for Stortinget.¹⁶³ Etter åpningen av Johan Sverdrup-feltet samtykket eksempelvis Stortinget helt konkret til forvaltningens godkjenning av PUD.¹⁶⁴ Stortinget må i slike tilfeller klart nok anses som «involvert» i vedtaket om godkjenning.

I andre avgjørelser er imidlertid ikke Stortinget *direkte* involvert i forvaltningens vedtak om godkjenning av PUD. Et særskilt spørsmål som melder seg i slike tilfeller, er da hvor langt Stortingets samtykke til åpningen av et nytt område for petro-

¹⁵⁶ Se nærmere om dette i artikkelens del III.

¹⁵⁷ Avsnitt 142.

¹⁵⁸ Avsnitt 123.

¹⁵⁹ Avsnitt 222. Se nærmere om dette i NIM (2022).

¹⁶⁰ Se Holmøyvik (2020).

¹⁶¹ Se avsnitt 148 og 149.

¹⁶² Et annet spørsmål er når staten vil ha en slik plikt etter Grl. § 112 til å nekte godkjenning av PUD nettopp av «omsyn til klima og miljøet elles», jf. avsnitt 222-223.

¹⁶³ Kompetansen til å fatte vedtak om godkjenning av PUD, eller til å nekte slik godkjenning, er nemlig kun tillagt forvaltningen ved «departementet» etter petroleumsloven § 4-2.

¹⁶⁴ Se stortingsbehandlingen av Prop. 114 S (2014–2015) og behandlingen av Innst. 382 S (2014–2015).

leumsvirksomhet strekker seg. Sagt med andre ord: Hvilken «smitteeffekt» har Stortingets samtykke til åpningsbeslutningen for det senere vedtak om godkjenning av PUD? Som nevnt vil PUDer til en verdi over 15 milliarder kroner forelegges for Stortinget, mens de under denne grensen kun behandles av Energidepartementet.¹⁶⁵ Som følge av denne høye grensen, godkjenner regjeringen som hovedregel en PUD uten Stortingets eksplisitte involvering, og det er nettopp derfor spørsmålet om smitteeffekt er både aktuelt og interessant å stille.¹⁶⁶

Bare det faktum at regjeringen i visse tilfeller er forpliktet til å skaffe et formelt stortingsamtykke i PUD-fasen, kan indikere at vi aldri kan være sikre på at Stortinget i realiteten samtykker til godkjenningene når det ikke kan vises til et slikt spesifikt stortingsvedtak. Det viktigste argumentet mot at et samtykke til åpning kan sies å ha en så omfattende smitteeffekt, må imidlertid være at Stortinget på åpningsstadiet ikke med sikkerhet vet hvor mye olje som finnes i det aktuelle området. Selv om det naturligvis kan argumenteres for at Stortinget aldri ville ha ønsket å åpne et område for petroleumsvirksomhet uten å se for seg en senere utvinning, må denne usikkerheten (etter mitt syn) bli avgjørende. Til tross for at koblingen mellom åpning, utvinningstillatelser og senere godkjenning av PUD er tett, kan vi nemlig sjelden være sikre på om Stortinget eksempelvis ser for seg mye eller lite utvinning på åpningsstadiet. Dersom omfattende mengder petroleumforekomster oppdages i området, er det ikke uten videre sikkert at et stortingsflertall eksempelvis stiller seg bak en lang rekke godkjente PUDer.¹⁶⁷ Den politiske holdningen kan i tillegg ha endret seg. Vi kan også se for oss at det har dukket opp ny informasjon i etterkant av at åpningen fant sted, eksempelvis at oljeutvinning i det konkrete området hvor oljeutvinning søkes godkjent vil medføre tap av utrydningstruet eller uerstattelig dyreliv og økosystem, slik at Stortinget kanskje ikke ønsker utvinning i akkurat dette området. Konklusjonen må derfor bli at et samtykke til åpning ikke også innebærer et samtykke til en senere PUD-godkjenning. Prøves en PUD-godkjenning for domstolene etter GrL § 112 – uten at det foreligger et konkret stortingsamtykke til denne – kommer etter mitt syn ikke den høye materielle prøvingsterskelen til anvendelse.

Høyesterett legger som tidligere nevnt også til grunn at Stortingets klare støtte til åpningen av Barentshavet sør og sørøst også i realiteten innebar et samtykke til utvinningstillatelser i disse områdene.¹⁶⁸ Nærmere bestemt omtales åpningsvedtakene som det «sentrale» punktet for at Stortinget kan anses å ha «samtykket» til utvinningstillatelsene. Synspunktet synes å være at Stortinget neppe hadde ønsket å «åpne» området hvis det ikke også ønsket leting etter olje i det samme området, slik at Stortingets samtykke til åpningen «smittet» over på utvinningstillatelsene. Dersom dette var oppfatningen til Høyesterett – noe deres formuleringer kan peke i retning av, bør argumentet etter mitt syn nyanseres. Blant annet er det et vesentlig poeng at Barentshavet sør ble «åpnet» i 1989. Stortingets samtykke til åpning i 1989 bør ikke automatisk og i seg selv tolkes slik at Stortinget også har samtykket til utvinningstillatelsene 30 år senere. For det første var Stortingets sam-

¹⁶⁵ Se PUD/PAD-veilederen s. 9, jf. statsbudsjettet 2002 hvor terskelen senkes fra 20 til 15 mrd.

¹⁶⁶ Etter Aftenpostens undersøkelser har det i perioden 2014 og frem til 2020 blitt godkjent 22 utbygginger av olje- og gassinstallasjoner, uten at sakene er behandlet i Stortinget. Ingen av disse har blitt forelagt Stortinget, noe som innebærer mindre åpenhet rundt prosessen. Blant annet har praksisen gjort det umulig for politikerne å stille vilkår (eksempelvis miljøkrav) for prosjektene. I 7 av de 22 prosjektene har staten selv vært investor. Se nærmere i Aftenposten (2020). Det kan etter mitt syn sterkt kritiseres at slike avgjørelser, som medfører omfattende forbrenning og forurensning og slik har stor samfunnsmessig betydning, ikke gjennomgående treffes oftere av Stortinget.

¹⁶⁷ Argumentet stiller seg naturligvis annerledes dersom det eksisterer helt klare holdepunkter i stortingsbehandlingen som omhandler åpning for at Stortinget har sett for seg omfattende utvinning i et spesifikt område. Betydelig mer tvilsomt er imidlertid om kvalitetskravet er oppfylt, jf. del III og særlig kapittel 10.

¹⁶⁸ Jf. særlig avsnitt 81 og 142.

mensetning annerledes i 1989 enn i 2015 da utvinningstillatelsene ble gitt. Og ikke minst kan den politiske holdningen ha endret seg på 30 år. En slik «automatisk» smitteeffekt er kanskje mer nærliggende å legge til grunn når det gjelder åpningen av Barentshavet sørøst, som fant sted i 2014. Åpningen av Barentshavet sørøst var dermed mye nærmere tildelingen av utvinningstillatelsene i tid, og ikke minst ble (reelt) samtykke til åpning gitt av det samme Stortinget som det i 2016. Forhåpningen er at Høyesterett så dette poenget – til tross for at det ikke poengteres i domspremissene – og at retten la avgjørende vekt på at det *i tillegg* til stortingsinvolveringen på åpningstidspunktene forelå flere forkastede representantforslag om å stanse tildelingen i den 23. konsesjonsrunde i tiden før utvinningstillatelsene ble gitt.¹⁶⁹ Høyesterett uttaler tross alt at den så disse som et «avgjerande premiss» for vedtakene.¹⁷⁰

Det er videre interessant at Høyesterett i avsnitt 139 uttaler at det klare utgangspunktet er at det er opp til styresmaktene å bestemme hva slags tiltak som skal settes i verk etter Grl. § 112. Deretter poengteres det imidlertid at bestemmelsen vil kunne benyttes direkte for domstolene når det gjelder miljøproblemer som «lovgjevarane ikkje har teke stilling til». Førstvoterende fremholder likevel at:

«eit skilje mellom når ein har teke stilling til eit spørsmål, og når ein ikkje har det, [kan] vera vanskeleg å handtere i praksis.»

Vi kan eksempelvis se for oss at Stortinget har tatt stilling til et miljøproblem tidlig i lovgivningsprosessen, som i etterkant har satt i verk tiltak tilpasset både alvor og omfang i miljøutfordringene på vedtakstidspunktet. På et senere tidspunkt endrer imidlertid miljøproblemet karakter, som kan skyldes en rekke ulike årsaker – f.eks. nye rapporter eller naturhendelser. Kan vi da fortsatt si at Stortinget har «teke stilling» til miljøproblemet? Interessant i denne sammenheng, er at Holmøyvik har lagt til grunn at Grl. § 112 minner om en rettslig standard.¹⁷¹ Kanskje vil domstolene åpne for å prøve om Stortinget har «lagt til grunn eit relevant prøvingstema og vore merksam på vesentlege konsekvensar av ei lov», slik det ble gjort i Rt. 2010 s. 143 s. 172 (Rederibeskatningsdommen)?¹⁷²

Høyesterett uttaler også at domstolene – selv om de er tilbakeholdne med å overprøve de politiske avveiningene – ikke skal være tilbakeholdne med å prøve saksbehandlingen. Desto større konsekvenser et vedtak har, «di strengare krav må det stillast til avklaring av konsekvensane».¹⁷³ Domstolskontrollen av saksbehandlingen måtte på tilsvarende vis bli mer inngående jo større konsekvenser et tiltak har.¹⁷⁴ Uttalelsene illustrerer at Høyesterett mener at det skal utføres en ordinær saksbehandlingskontroll også i de tilfeller hvor Stortinget har vært «involvert».¹⁷⁵

Til tross for disse uttalelsene synes flertallet tilbakeholdne med å håndheve saksbehandlingsreglene. Staten hadde erkjent at klimakonsekvensene av forbrenningsutslippene ikke var utredet og vurdert i konsekvensutredningen som hadde vært fremlagt for Stortinget. Mindretallet mente at dette innebar en vesentlig feil, og at utvinningstillatelsene av denne grunn var ugyldige. Flertallet var derimot av den oppfatning at klimakonsekvensene kunne vurderes på PUD-stadiet dersom man skulle oppdage olje i området. I tillegg vektla de at «[...] relevansen

¹⁶⁹ Avsnitt 81. Se Meld. St. 36 og Meld. St. 41 (2012–2013), jf. Innst. 495 S (2012–2013), Innst. 206 S (2013–2014), jf. Dokument 8:39 (2013–2014), og Innst. 274 S (2015–2016) jf. Dokument 8:49 (2015–2016). Se nærmere om representantforslag i kap. 4.8.

¹⁷⁰ Avsnitt 81.

¹⁷¹ Se Holmøyvik (2020).

¹⁷² Se nærmere om formuleringens betydning for prøving av *forvaltningsvedtak* i artikkelens del III.

¹⁷³ Avsnitt 182.

¹⁷⁴ Avsnitt 183.

¹⁷⁵ Regjeringsadvokaten hadde her også forlatt argumentet som ble benyttet under Alta-saken, nemlig at Stortingets involvering tilsa en *lempeligere* vurdering av saksbehandlingsreglene.

for det globale klimaet av å opne områder (var) eit tema som var høyt på den politiske agendaen.»¹⁷⁶ Med denne uttalelsen gjør flertallet saksbehandlingen til noe politisk. Fougner har også tatt til ordet for at flertallets tilbakeholdenhet med å håndheve saksbehandlingsreglene kanskje kan sies å representere en utvikling, da «slike regler er regnet som upolitiske og håndhevingen av disse ligger i kjernen av Høyesteretts oppdrag».¹⁷⁷ Er dette tilfellet, kan det få betydelige negative konsekvenser, og det er ikke uten grunn at denne siden av dommen har fått kraftig kritikk.¹⁷⁸ Sitter forvaltningen og politikerne etter å ha lest klima-dommen igjen med en oppfatning av at saksbehandling i miljø saker er «politikk» og ikke trenger å tolkes så strengt, vil det være veldig uheldig. Ikke minst vil en slik oppfatning være i dårlig overensstemmelse med det faktum at vår konstitusjon setter juridiske grenser også for politikernes og embetsfolkenes makt.

¹⁷⁶ Avsnitt 229.

¹⁷⁷ Se Fougner (2021).

¹⁷⁸ Se eksempelvis Bekkedal (2021), Fougner (2021) og Graver (2020).

4 Andre involveringsmåter

4.1 Innledning

Stortinget er også utenom de *lovbestemte tilfeller* involvert i forvaltningsvedtak på miljørettens område. Vi skal nå se på noen tilfeller av slike andre former for stortingsinvolvering, samt undersøke *om*, og eventuelt *når*, Stortinget (i realiteten) har samtykket til et forvaltningsvedtak og derfor må anses som «involvert» på en slik måte at den høye materielle terskelen etter Grl. § 112 i utgangspunktet kommer til anvendelse.

4.2 Generelt om stortingsvedtak

Etter Grunnloven ligger det som nevnt til Stortinget å fatte vedtak i en rekke saker. Majoriteten av disse vedtakene gjelder lovsaker og budsjettvedtak. Stortinget vedtar imidlertid også skatte-, avgifts- og tollvedtak, samt vedtak om tiltredelse av nye folkerettslige avtaler. Forslag til *stortingsvedtak* fremmes normalt av Kongen i statsråd gjennom en proposisjon til Stortinget (Prop. S), og fordeles til en stortingskomite på tilsvarende måte som ved lovproposisjoner. Komiteen forbereder saken og avgir deretter sin tilrådning til Stortinget gjennom en innstilling (Innst. S). Innstillingen behandles av Stortinget i plenum. Stortinget voterer kun over stortingsvedtak én gang, til forskjell fra lovvedtak.¹⁷⁹

Det er liten tvil om at et forvaltningsvedtak som bygger direkte på et stortingsvedtak hvor Stortinget samtykker til innholdet i *den konkrete forvaltningssaken*, må innebære at Stortinget er «involvert». Et slikt stortingsvedtak forelå eksempelvis i Alta-saken.¹⁸⁰ Som vi har sett i kapittel 3.4.3, valgte Stortinget også i 2015 å fatte en rekke vedtak om samtykke til at Olje- og energidepartementet godkjente plan for utbygging og drift av Sverdrup-feltet.¹⁸¹ Med dette fikk Norges største industriprosjekt tilknyttet utbygging og drift av olje- og gassvirksomheten klar støtte i Stortinget. Johan Sverdrup-feltet er det største oljefeltet som er funnet på norsk sokkel de siste tiårene, og feltet alene vil etter gjennomført oljeproduksjon stå for en fjerdedel av norsk oljeproduksjon. Det er liten tvil om at en slik enorm produksjon av olje og gass står i et svært anstrengt forhold til Grl. § 112. Samtidig er det etter mitt syn nokså klart at Stortinget i slike tilfeller må anses som «involvert» i forvaltningens vedtak om godkjenning av PUD.

Det er imidlertid slett ikke alltid at et stortingsvedtak innebærer at Stortinget må sies å ha vært «involvert» i en senere forvaltningssak som bygger på dette vedtaket. Ofte vil stortingsvedtak heller foreligge når Stortinget foretar mer *overordnede* politiske beslutninger. Dette er blant annet tilfellet for de såkalte bevilgningsvedtakene.

4.3 Bevilgningsvedtak

Etter Grunnloven § 75 bokstav d er Stortinget tillagt myndighet til å «bevilge de pengesummer som er nødvendige for å dekke statens utgifter». Bevilgningsvedtak gir forvaltningen fullmakt til, og eventuelt pålegg om, å bruke statens penger til forutsatte formål. I praksis legges forlag til statsbudsjett først frem av regjeringen (Prop. 1 S).¹⁸² Stortingets behandling av forslaget begynner med at presidentskapet avgir innstilling om hvilke stortingskomiteer som skal forberede behandlingen av

¹⁷⁹ De ulike typer stortingsvedtak er nærmere omtalt i SMK (2021), se særlig punkt 1.4.

¹⁸⁰ Se nærmere i kapittel 3.2.2.

¹⁸¹ Se stortingsbehandlingen av Prop. 114 S (2014–2015) og behandlingen av Innst. 382 S (2014–2015). Utbyggingen ble vedtatt av et flertall på Stortinget, med unntak av representantene fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne.

¹⁸² Bevilgningsreglementet gir nærmere regler for hvordan statsbudsjettet skal utformes.

ulike deler av budsjettet (Innst. 1 S).¹⁸³ Deretter fortsetter behandlingen i finanskomiteen, som senere (og senest 20. november) avgir en innstilling om nasjonal- og statsbudsjett (Innst. 2 S) hvor den foreslår bevilgningsrammene for de ulike delene av budsjettet.¹⁸⁴ Finanskomiteens innstilling behandles av Stortingets plenum innen en uke. Under denne behandlingen fattes det vedtak om størrelsen på de ulike rammene, samt budsjettets totale utgifter og inntekter. Dette stortingsvedtaket binder de påfølgende budsjettbehandlinger.

De ulike fagkomiteene fortsetter deretter saksforberedelsen og avgir innstilling om hvordan de overordnede bevilgningsrammene skal fordeles på ulike poster. I forbindelse med arbeidet sender komiteene spørsmål til departementene og inviterer til åpne høringer. I praksis starter komiteene dette arbeidet umiddelbart etter at regjeringen har lagt frem sitt budsjettforslag til Stortinget, slik at alle høringsene normalt er ferdig i midten av november. Fagkomiteenes budsjettinnstillinger voteres over fortløpende, frem til hele statsbudsjettet er vedtatt av Stortinget. Senest 15. desember skal fagkomiteenes innstillinger være ferdigbehandlet av nasjonalforsamlingen. Budsjettvedtakene som Stortinget fatter ved behandlingen av disse, er endelige.¹⁸⁵

Det er liten tvil om at det endelige statsbudsjettet gir uttrykk for Stortingets vilje, og slik sett har sterk demokratisk legitimitet. Spørsmålet er imidlertid om stortingsinvolvering i et budsjettvedtak kan innebære at Stortinget må anses å ha «samtykket» til et senere *forvaltningsvedtak* som bygger på dette konkrete bevilgningsvedtaket.

I all hovedsak vil nok svaret måtte bli benektende, ettersom involveringen er for *generell*; Stortinget tar i utgangspunktet ikke direkte stilling til en *konkret* forvaltningssak ved sin vedtakelse av statsbudsjettet, men bestemmer de overordnede rammer for pengebruken i politikken som regjeringen må holde seg innenfor. Involveringen skiller seg slik sett tydelig fra den i klima-dommen, hvor Stortinget gjennom åpningsvedtak og etterfølgende stortingsbehandling hadde uttrykt et klart ønske om oljeleting i et spesifikt område.¹⁸⁶ Stortinget hadde av denne grunn tatt *direkte stilling* til det *konkrete* innholdet i det etterfølgende forvaltningsvedtaket, og dette kunne derfor anses å tufte på «eit samtykke frå Stortinget».¹⁸⁷

Selv om forvaltningsvedtak som bygger på bevilgningsvedtak i hovedsak ikke kan sies å tufte på et samtykke fra Stortinget, har jeg undersøkt om det eksisterer noen unntak fra dette utgangspunktet. Å finne et praktisk eksempel som egner seg godt til illustrasjon har imidlertid vist seg utfordrende. Stortinget bevilger stadig penger til tiltak som er positive for klima, eksempelvis karbonfangst og -lagring,¹⁸⁸ men det finnes få eksempler på «klimafiendtlige» budsjettposter. Dette er trolig en følge av at staten ikke har noe særlig insentiv til å subsidiere en suksessfull bransje som tjener store summer på egen hånd. Staten gir derimot store *skattelettelser* til petroleumsnæringen, noe jeg kommer nærmere inn på i kapittel 4.4.

I de tilfeller hvor staten deltar i en utbygging i et område for petroleumsvirksomhet, må det imidlertid løyves midler til det i statsbudsjettet.¹⁸⁹ Store investerin-

¹⁸³ I valgår skjer det i Innst. 18 S.

¹⁸⁴ Dersom finanskomiteen derimot ikke rekker å gi sin innstilling innen 20. november, følger det av Stortingets forretningsorden § 79 at Stortinget kan fravike forretningsordenen og sette en ny frist.

¹⁸⁵ Se Stortingets forretningsorden § 43 for nærmere regler om Stortingets behandling av statsbudsjettet. Finansdepartementet (2014) inneholder også en mer detaljert beskrivelse av budsjettprosessen, samt SMK (2021) s. 11-12.

¹⁸⁶ Se nærmere i kapittel 3.4.3.

¹⁸⁷ Avsnitt 81.

¹⁸⁸ Se poster fordelt til energi- og miljøkomiteen i statsbudsjettet 2022, Prop. 1 S (2021–2022), og Innst. 9 S (2021–2022). Regjeringen foreslår eksempelvis å bevilge 2 272 millioner kroner i tilskudd til investering i Langskip-prosjektet (fangst og lagring av CO₂), og å først realisere fangst av CO₂ ved Norcems sementfabrikk i Brevik.

¹⁸⁹ Se også Mestad (1985) for en nærmere redegjørelse av rettslige sider ved den norske statens oljeselskap.

ger kreves i slike prosesser. Stortinget bevilger eksempelvis betydelige summer til det statlig eide selskapet *Petoro*, som forvalter SDØE¹⁹⁰ og stadig deltar i utbygging av nye oljefelt – både nye og modne.¹⁹¹ Det er liten tvil om at staten gjennom en slik bevilgning direkte finansierer oljevirksomhet og tar del i produksjon av klimagasser, samt at denne praksisen står i et vanskelig forhold til Grl. § 112 tredje ledd.¹⁹² Stortingsinvolveringen har på sett og vis noen likhetstrekk med involveringen etter vassdragsreguleringsloven § 3; regjeringen må ha *fullmakt* fra Stortinget før den kan utøve en viss handling, enten det er å gi konsesjon til utbygging av et stort vassdrag eller å utbetale penger til et selskap hvor summen vil gå direkte til finansiering av oljevirksomhet.

Vi kan se for oss at Stortinget har stilt til rådighet en viss sum som forvaltningen kan bevilge til *Petoro* gjennom statsbudsjettet. Departementet utbetaler deretter summen, som primært går til *Petoros* driftskostnader og statens investeringer. Sistnevnte vil da typisk innebære utbygging av et nytt oljefelt. Ettersom bevilgningsvedtak er en fullmakt til, og pålegg om, at forvaltningen skal bruke pengene til det formål Stortinget har vedtatt, kan det argumenteres for at forvaltningen kun *gjennomfører* Stortingets vedtak og at vi dermed ikke står overfor noe forvaltningsvedtak i det hele tatt. Situasjonen skiller seg her fra den etter vassdragsreguleringslova § 3, hvor forvaltningen står fritt til å ombestemme seg selv etter at Stortinget har gitt sitt samtykke til åpning av et vassdrag.¹⁹³ Forvaltningen blir altså ikke båndlagt på samme måte som ved et bevilgningsvedtak; det er forvaltningen som bestemmer utfallet av prosessen, og ikke Stortinget. Ser vi bevilgningsvedtak fra denne vinkelen vil eksempelet falle noe utenfor artikkelens tema, ettersom vi hovedsakelig ser på betydningen av stortingsinvolvering i nettopp *forvaltningsvedtak*.

En bevilgning innebærer likevel å stille penger til rådighet for visse formål, som i Europa tradisjonelt har blitt ansett som klassisk forvaltningsrett. Det er jo – tross alt – forvaltningen som foreslår budsjettpostene til Stortinget og som utfører utbetalingene. Av denne grunn kan vi kanskje litt anstrengt si at bevilgningsvedtak er en særlig form for forvaltningsvedtak, men at disse skiller seg fra øvrige forvaltningsvedtak nettopp fordi det er Stortinget selv – og ikke forvaltningen – som fatter det *bindende* vedtaket.

Diskusjonen er nok uansett lite praktisk, ettersom Stortinget utvilsomt har samtykket til (bevilgnings)vedtaket som gir *Petoro* bistand til drift og investeringer. Involveringen er dermed så spesifikk og sterk at den uten tvil vil aktualisere den høye materielle terskelen etter Grl. § 112 dersom noen skulle prøve å anlegge sak med påstand om at et bevilgningsvedtak og etterfølgende vedtak om utbetaling til *Petoro* skulle være i strid med bestemmelsens tredje ledd. Høyesterett fastslår også helt tydelig i klima-dommen at domstolene – i tillegg til de tilfeller hvor Stortinget har samtykket til et forvaltningsvedtak – heller ikke skal kunne sette til side «stortingsvedtak» etter Grl. § 112 med mindre Stortinget «grovt ha[r] sett til side pliktene sine».¹⁹⁴ Om vi anser det som et forvaltningsvedtak som Stortinget har samtykket til, eller et stortingsvedtak, er dermed ikke av avgjørende betydning.

Det kan også spørres om Stortingets bevilgning til *Petoro* har en såkalt «smitteeffekt» på senere og klassiske forvaltningsvedtak som omhandler oljevirksomhet, som for eksempel Energidepartementets godkjenning av en PUD i et spesifikt område etter petroleumsloven § 3-5 hvor *Petoro* er involvert. Bevilgningsvedtaket innebærer jo tross alt en sterk politisk støtte til oljenæringen, og som jeg diskute-

¹⁹⁰ SDØE, statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten, er en ordning for forvaltning av det norske statlige engasjementet i petroleumssektoren utenfor Equinor.

¹⁹¹ Staten eier eksempelvis 17,3600 prosent av Johan Sverdrup-feltet, som *Petoro* forvalter.

¹⁹² Se Prop. 1 S (2021–2022) s. 364 og punkt 17.14.6 om Løyvinger til administrasjon og oppfølging av SDØE-porteføljen. Det er tale om mangfoldige millioner i investeringer.

¹⁹³ Et annet spørsmål er om dette vil være politisk klokt.

¹⁹⁴ Avsnitt 142.

rer i kapittel 3.4.3 er det neppe slik at Stortingets involvering under åpningsfasen (fase 1) alene vil innebære at Stortinget kan sies å ha samtykket til utvinningsfasen (fase 3). Kan et etterfølgende bevilgningsvedtak til Petoro endre på dette? Svaret må etter mitt syn klart bli benektende, ettersom et bevilgningsvedtak i utgangspunktet ikke tar stilling til spørsmål om utvinning i et aktuelt område, men i utgangspunktet kun gir en *generell* støtte til Petoros oljevirkosomhet.

4.4 Skatte-, avgifts- og tollvedtak

Etter Grunnloven § 75 bokstav a har Stortinget myndighet til å pålegge offentlige byrder, herunder ved å treffe skatte-, avgifts- og tollvedtak. Forslag til slike årlige vedtak fremlegges Stortinget sammen med forslag til statsbudsjett (Prop. 1 LS), og behandles i finanskomiteen. Komiteen fremmer deretter en innstilling (Innst. 3 S) til Stortinget, som treffer et formelt vedtak om eksempelvis skatt av inntekt og formue mv. for inntektsåret.

Relevant i vår sammenheng er at staten nylig har gitt store skattelettelser til petroleumsnæringen. Senest sommeren 2020 ble det innført endringer i oljeskatte-regimet, til store protester fra miljøorganisasjoner. Oljeselskapene kunne nemlig skrive av all skatt direkte i utgiftsåret, og fikk som en ekstra subsidie en friinntekt på 24 prosent på toppen av denne avskrivningen. Dette medførte at felt som er ulønnsomme før skatt kan bli lønnsomme etter skatt. Beslutningen ble også klaget inn for ESA som ulovlig statsstøtte av Miljøpartiet De Grønne. Det har blitt hevdet at skattelettelsene har en prislapp på rundt 30,2 milliarder kroner.¹⁹⁵

Det kan naturligvis argumenteres for at en slik betydelig subsidiering av oljevirkosomheten kan være problematisk etter Grl. § 112. Samtidig illustrerer jo skattevedtaket at stortingsflertallet ønsker å støtte petroleumsnæringen og bedre vilkårene for letevirkosomhet, noe som indikerer at Stortinget på generell basis *samtykker* til oljenæringens virksomhet. Et skattevedtak innebærer likevel neppe at Stortinget kan anses å ha samtykket til et senere eventuelt *forvaltningsvedtak* som omhandler oljevirkosomhet – eksempelvis et vedtak om utvinningstillatelse, ettersom Stortinget ikke har tatt direkte stilling til innholdet i det konkrete vedtaket. Involveringen blir også her for *generell* til å aktualisere den høye materielle terskelen.

4.5 Saker om inngåelse av folkerettslige avtaler

Etter Grunnloven § 26 første ledd ligger traktatkompetansen til «Kongen». Inngåelse av folkerettslige avtaler er i utgangspunktet derfor regjeringens prerogativ.¹⁹⁶ I henhold til Grunnloven § 28 skal imidlertid saker av viktighet behandles av Kongen i statsråd. For visse avtaler gjelder i tillegg et krav om innhenting av forutgående samtykke fra Stortinget.¹⁹⁷ Grunnlovens 26 annet ledd fastsetter blant annet at dette er tilfellet dersom traktaten gjelder en sak av «særlig stor viktighet», og i alle tilfeller traktater hvor iverksettelse etter Grunnloven nødvendiggjør en ny lov eller stortingsbeslutning.¹⁹⁸

Regelen om stortingsamtykke ble vedtatt 1931, og bygde på et grunnlovsforslag av Martin Handberg, Olav Scheflo, Harald Gram og Johan Nygaardsvold. Alternativet som ble vedtatt i Stortinget var likevel nærmest identisk med det som hadde blitt framlagt i 1926 av Johan Ludwig Mowinckel, Johan Castberg og Johan E. Mell-

¹⁹⁵ Se WWF (2021).

¹⁹⁶ At regjeringen er tillagt slik myndighet gjenspeiler også den ordinære ordningen internasjonalt.

¹⁹⁷ Selv om dette i prinsippet er (grunn)lovbestemt involvering og kanskje naturlig hører under kapittel 2, har jeg valgt å behandle involveringstypen her som følge av at utenriksaker er av særegen karakter.

¹⁹⁸ Også Grunnloven § 115 krever samtykke dersom traktaten innebærer mer enn lite inngripende myndighetsavståelse, men kommer kun til anvendelse for avståelse av myndighet til en organisasjon som Norge er tilsluttet til.

bye, men som konstitusjonskomiteen hadde valgt å ikke gi innstilling til i 1929.¹⁹⁹ I 1931 fremholdt imidlertid utenriks- og konstitusjonskomiteen at det foreliggende forslaget «tar, i likhet med det som forelå i 1929, sikte på å bringe Grunnlovens bestemmelser om avslutning av traktater i mere overensstemmelse med det som allerede må sies å være konstitusjonell praksis i vårt land». Komiteen hadde i 1929 lagt til grunn at daværende grunnlov var «i strid med moderne demokratiske prinsipper». Det ble blant annet vist til konstitusjonell praksis:

«Det er da også i de senere år blitt en utbredt praksis i konstitusjonelt styrte land at folkerepresentasjonen får sig forelagt til godkjennelse traktater av nogen betydning som vedkommende regjering inngår. For Norges vedkommende vil en grunnlovsforandring med den tendens som her er foreslått, i virkeligheten bety en grunnlovsfestelse av en praksis som allerede er godkjent som den eneste forsvarlige».

Uttalelsen viser at komiteen allerede i 1929 ønsket å endre innholdet i daværende § 26. Så hvorfor fremmet de ikke forslaget allerede da? Årsaken var at formuleringen «traktater av særlig viktighet» ble ansett som «et uttrykk som må fortolkes og derfor kan volde vanskeligheter».²⁰⁰ Bestemmelsen endte likevel opp med denne ordlyden til slutt, ettersom det viste seg svært utfordrende å finne en bedre formulering.²⁰¹

Formuleringen «særleg viktige saker» innebærer at ikke *alle* traktater skal forelegges Stortinget for godkjennelse før vedtakelse. Begrunnelsen synes identisk med den (formelle) vi finner i vassdragsreguleringsloven § 3 tredje ledd og den (uformelle) bak petroleumsforskriften § 6d; krav om Stortingets samtykke innebærer et vern for opposisjonen i saker av stor samfunnsmessig betydning, hvor demokratihensyn tilsier at regjeringen bør ha Stortingets støtte i ryggen.

Spørsmålet blir dermed hvordan bestemmelsen er relevant for vår problemstilling. Vi kan se for oss følgende scenario: Regjeringen inngår en folkerettslig avtale med Russland om å utnytte grenseoverskridende petroleumsforekomster i Barentshavet (dersom det oppdages), som en oppfølging av delelinjeavtalen. Det kan innvendes at dette er en folkerettslig forpliktelse som kan stå i et vanskelig forhold til Grl. § 112 tredje ledd, ettersom avtalen stimulerer en næring som er klimafiendtlig. Dette vil også gjelde for senere forvaltningsvedtak som direkte bygger på denne forpliktelsen. Om avtalen tufter på Stortingets samtykke vil her nødvendigvis få betydning for en etterfølgende domstolsprøving. På samme måte som i klima-dommen kan vi nemlig si at Stortingets samtykke til den folkerettslige avtalen får en «smitteeffekt» på Energidepartementets eventuelle senere vedtak om utvinningstillatelser i området. Begrunnelsen blir den samme som i klima-dommen; hadde ikke stortingsflertallet ønsket leting etter olje i området, hadde det vel neppe samtykket til avtaleinngåelsen. Dersom den folkerettslige avtalen i tillegg forutsetter en viss *utvinning* i det tilfellet petroleumsforekomster oppdages, kan det kanskje også argumenteres for at stortingsamtykket må få en smitteeffekt helt over på forvaltningens senere godkjenning av PUD.²⁰² Betydelig mer tvilsomt er derimot om Stortinget i et slikt tilfelle også kan anses å ha tatt stilling til miljøspørsmålet, og om det kvalitetskrav vi må stille til Stortingets saksbehandling er innfridd.²⁰³

Det kan videre tenkes at norske myndigheter velger å inngå en traktat om større utnyttning av transportpotensialet i havområdene i Norskehavet. Forskere har blant

¹⁹⁹ Se forslaget fra konstitusjonskomiteen som ble vedtatt i Innst. S nr. 47 (1931), jf. S.tid. (1931) s. 554, i tillegg til framlegget fra Castberg mfl. i Innst. S nr. 128 (1929).

²⁰⁰ Innst. s. nr. 128 (1929) s. 259.

²⁰¹ Se nærmere om bestemmelsens historiske bakgrunn i Skodvin og Mestad (2021), s. 386-393.

²⁰² Her må det naturligvis foretas en konkret vurdering av hvor langt Stortingets samtykke rekker.

²⁰³ Se del III.

annet anslått at den kjente nordøstpassasjen kan bli brukt av 25 prosent av skipene som går mellom Europa og Asia innen 2030.²⁰⁴ Særlig Kina er opptatt av muligheten for å bruke ruten til og fra Europa ettersom den er kortere, og dermed også billigere, enn sjøruten gjennom Det indiske hav og Suezkanalen. En slik økning av maritim trafikk vil blant annet kunne få betydelige konsekvenser for det marine miljøet i området.²⁰⁵ En slik avtale, samt etterfølgende forvaltningsvedtak som har sin bakgrunn i denne, har derfor potensiale til å være uforenelig med Grl. § 112. Spørsmålet om stortingsinvolvering kommer også da på spissen.

4.6 Behandling av stortingsmeldinger

Stortingsmeldinger er en mulighet for regjeringen til å presentere saker for Stortinget *uten forslag til vedtak*. Regjeringen har i utgangspunktet ingen konstitusjonell plikt til å fremme meldinger for Stortinget. Likevel velger regjeringen ofte å fremlegge slike meldinger da de gir mulighet til å orientere om eller drøfte fremtidig politikk på et bestemt område. Rent politisk er dette ofte et fornuftig tiltak.

Flere av reglene som håndterer Stortingets behandling av stortingsvedtak regulerer også behandlingen av stortingsmeldinger. Normalt blir meldingene vedtatt oversendt til en komité, som gir sin tilrådning til Stortinget (Innst. S). Innstillingen behandles deretter av Stortinget i plenum, som kan vedta at selve meldingen «vedlegges protokollen». Dette innebærer *ikke* en vedtakelse av selve innholdet i stortingsmeldingen.²⁰⁶

Som jeg har diskutert i kapittel 3.4, har Stortinget tradisjonelt vedlagt stortingsmeldinger som omhandler åpninger av nye områder for petroleumsvirksomhet protokollen. Som gjennomgangen har vist, er behandlingen av slike stortingsmeldinger normalt også grundig i form av komitebehandling og Stortingets muntlige behandling av innstillingen. At Stortinget vedla stortingsmeldingen om åpning av Barentshavet sør og sørøst protokollen, ble i klima-dommen sett på som en tilslutning til regjeringens etterfølgende utvinningstillatelser i områdene.²⁰⁷ Stortinget måtte av denne grunn anses som «involvert», og den høye materielle terskelen etter Grl. § 112 kom dermed til anvendelse.²⁰⁸

Det jeg nå skal se nærmere på er imidlertid mer *generelt* Stortingets behandling av stortingsmeldinger. Et relevant spørsmål i vår sammenheng er nemlig om klima-dommen innebærer at når Stortinget har vedlagt en stortingsmelding protokollen, må det *automatisk* anses som «involvert» i et etterfølgende forvaltningsvedtak som har bakgrunn i den vedlagte meldingen.

Etter mine undersøkelser skiller ofte de ikke-lovfestede stortingsbehandlinger av stortingsmeldinger seg fra de tilfeller hvor behandlingen av stortingsmeldingen bygger på en involveringsplikt etter petroleumsforskriften § 6d. At en stortingsmelding «vedlegges protokollen» innebærer nemlig *ikke uten videre* at Stortinget

²⁰⁴ Se Aftenposten (2013).

²⁰⁵ Det er i denne forbindelse interessant å merke seg behandlingen av St.meld. nr. 15 (2008–2009) om hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk, hvor Stortinget blant annet vedtok å anmode regjeringen om å foreta en utredning av hvilke konsekvenser, herunder også miljøkonsekvenser, en betydelig maritim trafikk over Polhavet kan ha for Norge.

²⁰⁶ Se nedenfor. Stortingsbehandling av stortingsmeldinger behandles også nærmere i SMK (2021) s. 13.

²⁰⁷ En kunne ha innvendt at det burde kreves et *rettslig bindende vedtak* for Stortinget kan anses som «involvert» nok til at den høye terskelen etter Grl. 112 kommer til anvendelse, ettersom det kun i slike tilfeller foreligger en rettslig bindende avstemning som direkte tar stilling til vedtaksinnholdet. Det er også nokså klart at en slik avstemning fordrer en grundigere stortingsbehandling enn ved behandlingen av stortingsmeldinger, jf. også kapittel 3.2. Det forelå imidlertid intet rettslig bindende vedtak fattet av Stortinget i klima-dommen, noe som nok gjør diskusjonen overflødig.

²⁰⁸ Husk imidlertid at Stortinget også ved flere anledninger hadde nedstemt representantforslag om å stanse tildelingen, og at dette ble tillagt vekt i vurderingen av om det hadde samtykket, jf. særlig kap. 3.4.3.

har sagt seg enig i det politiske innholdet i stortingsmeldingen, slik at demokrati- og rettsstatshensyn tilsier at domstolene bør være varsomme i sin overprøving.²⁰⁹

Illustrerende er en rekke uttalelser i veilederen *Regjeringens forhold til Stortinget* fra Statsministerens kontor (SMK), hvor behandlingen og statusen til stortingsmeldinger omtales. I punkt 2.9 fastslås det blant annet at der Stortinget har besluttet å vedlegge en stortingsmelding protokollen, er det «ikke [et] bindende vedtak for regjeringen». Samtidig fremheves det at «komitemerknader og innlegg i stortingsdebatten kan [...] gi politiske signaler for regjeringens oppfølging av saken [...]». Og videre i punkt 2.10, om oppfølging av komitemerknader:

«Dette gjelder for eksempel når en komite har behandlet en melding til Stortinget, og Stortinget deretter vedtar å vedlegge saken protokollen. I slike tilfeller vil det ikke være stemt over noen forslag, og **betydningen av slike uttalelser må leses i lys av at det ikke er gitt at uttalelsene er dekkende for Stortingets vilje**» (min utheving).

Det må med andre ord foretas *en konkret og helhetlig vurdering* av om Stortinget, gjennom sin behandling av stortingsmeldingen, kan sies å ha samtykket til dens innhold ved å vedlegge den protokollen. Stortinget kan for eksempel velge å vedlegge en stortingsmelding protokollen uten å gå særlig inn i realitetene i meldingen. Dette er typisk tilfellet hvis politikken er kontroversiell og ingen av partiene eksplisitt ønsker å uttrykke at de er «enige» i innholdet. Av politiske årsaker ønsker representantene samtidig heller ikke å direkte avvise meldingen. «Vedlagt protokollen» gir – tross alt – kun uttrykk for at Stortinget har gjort sin konstitusjonelle plikt ved å behandle meldinger fra regjeringen. Det er selve stortingsdebatten i forkant, samt diskusjonene i komiteinnstillingen, som reelt sett viser om Stortinget stiller seg bak innholdet. Vi må altså *tolke innholdet i både innstillingen og den etterfølgende stortingsdebatten hvor innstillingen og stortingsmeldingen blir behandlet* før vi kan bekrefte at Stortinget i realiteten har samtykket til meldingens innhold, og dermed også det konkrete forvaltningsvedtaket som prøves for domstolene.

Vi kan også se for oss at stortingsmeldingen tar for seg en omfattende mengde planlagt politikk, hvor en lang rekke tiltak foreslås.²¹⁰ Ett av de foreslåtte tiltakene er å bygge en rekke vindmøller på et spesifikt sted i Norge, og regjeringen vedtar kort tid senere å gjennomføre slik utbygging. At Stortinget har vedlagt den forutgående stortingsmeldingen protokollen og gjennom stortingsbehandlingen uttrykt en generell støtte til meldingens innhold, kan neppe innebære at Stortinget *automatisk* kan anses å ha samtykket til den konkrete vindmølleutbyggingen. Også i et slikt tilfelle må vi foreta en helhetsvurdering av om komiteens innstilling og stortingsbehandlingen tilsier at Stortinget har tilsluttet seg innholdet i dette konkrete vedtaket.

Et annet spørsmål er hvor nær sammenheng det må være mellom stortingsmeldingen og forvaltningsvedtaket for at vi kan si at Stortinget har vært «involvert» og i realiteten samtykket til vedtaket. Vi kan eksempelvis se for oss at stortingsmeldingen som fremlegges for Stortinget er nokså generell, og ikke gir anvisning på helt konkrete tiltak som regjeringen planlegger å iverksette – noe som for øvrig synes nokså vanlig hva gjelder stortingsmeldinger. Dersom Stortinget uttrykker en generell støtte til stortingsmeldingen under behandlingen av den aktuelle komiteens innstilling, og deretter vedlegger meldingen protokollen, blir spørsmålet om det kan anses som «involvert» i et senere forvaltningsvedtak som har bakgrunn i den vedlagte stortingsmeldingen. Etter min mening er ikke en slik stortingsbehandling tilstrekkelig; det må som nevnt kunne dokumenteres at det *konkrete*

²⁰⁹ Dette bekrefter nok en gang hvor underlig det er at Stortinget kun behandler en stortingsmelding, og ikke en proposisjon, når nye områder for petroleumsvirksomhet åpnes.

²¹⁰ Se eksempelvis Meld. St. 13 (2020–2021) som presenterer politikken til regjeringen for å redusere utslippene for perioden 2021–2030, hvor særlig regjeringens plan for å kutte utslipp som ikke er kvotepliktig gjennomgås.

forvaltningsvedtaket «på avgjerande vis byggjer på samtykke frå Stortinget», jf. klima-dommens avsnitt 81. Det er svært vanskelig å kunne konstatere at et slikt samtykke foreligger når Stortinget ikke har fått seg forelagt et konkret vedtak, men i realiteten generell politikk.

4.7 Stortingets behandling av en muntlig redegjørelse fra et regjeringsmedlem

Stortingets presidentskap kan etter Stortingets forretningsorden § 45 samtykke til at et regjeringsmedlem gir en muntlig redegjørelse i et stortingsmøte. I utgangspunktet har ikke regjeringen noen konstitusjonell plikt til å fremme slike redegjørelser, men når regjeringen først gjør det, kan det oppfylle opplysningsplikten.²¹¹ Slike redegjørelser blir ofte benyttet når regjeringen har behov for å orientere Stortinget om dagsaktuelle saker, og når denne informasjonen må gis *raskt*.²¹²

Stortingspresidenten kan beslutte at redegjørelsen umiddelbart skal følges av en debatt. Etter bestemmelsens ordlyd kan forsamlingen deretter avgjøre om redegjørelsen skal a) føres opp til behandling i et senere møte, b) sendes til en komite, eller c) vedlegges protokollen. I en umiddelbart etterfølgende debatt kan en representant fra hver av partigruppene (i tillegg til vedkommende regjeringsmedlem) få ordet én gang i inntil fem minutter. Ved debattens avslutning bestemmer forsamlingen om redegjørelsen skal vedlegges protokollen eller behandles videre etter bestemmelsens bokstav a) eller b).

Vi kan forestille oss at et politisk kontroversielt forvaltningsvedtak som vil medføre betydelig miljøskade er i ferd med å bli vedtatt. Miljøpartiet De Grønne, eller et annet miljøparti på Stortinget, har uttrykt misnøye rundt prioriteringen, og krever mer informasjon fra regjeringen. Et regjeringsmedlem velger derfor å gi en muntlig redegjørelse i et stortingsmøte, og det holdes umiddelbart deretter en kort debatt i Stortinget – i tråd med Stortingets forretningsordenen § 45 – hvor et stortingsflertall tilsynelatende stiller seg tydelig bak regjeringens planlagte vedtak ved muntlig samtykke. Redegjørelsen vedlegges deretter protokollen uten senere oppfølging, og forvaltningen beslutter å treffe vedtaket.²¹³ Stortinget har i slike tilfeller klart nok hatt befatning med den konkrete saken i forkant av forvaltningsvedtaket. Det kan nok også argumenteres for at det foreligger et reelt stortings-samtykke i saken, slik at demokratihensyn i utgangspunktet tilsier at domstolene skal være tilbakeholdne i sin overprøving. Dette er likevel ikke en gitt konklusjon at den høye materielle terskelen skal komme til anvendelse, all den tid *kvaliteten* på Stortingets behandling av saken i et slikt tilfelle nok ofte må anses som lav. Vi skal se nærmere på dette kvalitetskravet i artikkelens del III.

4.8 Representantforslag

Grunnloven § 76 innebærer at stortingsrepresentanter står fritt til å fremme forslag for Stortinget. Selv om ordlyden kun åpner for fremsettelse av lovforslag, blir bestemmelsen tolket analogisk til også å åpne for andre typer forslag.²¹⁴ Representantforslagene – både forslag til lovvedtak og andre stortingsvedtak (såkalte «Dokument 8-forslag») – overbringes skriftlig for Stortinget og leses opp i et stortingsmøte, jf. blant annet Stortingets forretningsorden §§ 38 og 39. Stortin-

²¹¹ Forbudet mot uriktige eller villedende opplysninger gjelder med andre ord også for slike redegjørelser, jf. Gr.l. § 82.

²¹² Muntlige redegjørelser skal derimot normalt ikke brukes til å varsle ny politikk. Det gjøres gjennom en melding eller proposisjon til Stortinget, jf. (SMK) punkt 4.2, s. 24.

²¹³ Dersom Stortinget ikke uten videre er enig, eller direkte uenig, i det planlagte vedtak, vil de ha mulighet til å føre saken opp til nærmere behandling i senere møte, eller oversende saken til en komite som vil behandle den og avgi innstilling, jf. Stortingets forretningsorden § 45.

²¹⁴ Jf. bl.a. Innst. S nr. 230 (2005–2006) s. 1.

get oversender normalt representantforslagene videre til en stortingskomite for behandling, og komiteen velger i noen tilfeller å gi innstilling om at representantforslaget helt eller delvis vedtas ved at dette gjengis i tilrådingen, jf. Stortingets forretningsorden § 30.²¹⁵

Foreligger det et representantforslag som støtter et forvaltningsvedtak, er det klart nok ikke tilstrekkelig til å kunne si at Stortinget har vært «involvert» i vedtaket. Standpunktet skyldes naturligvis at det i slike tilfeller kun er én (eller et fåtall) representanter som har stilt seg bak vedtakets innhold, og ikke et stortingsflertall. Det er ikke minst et viktig poeng at representantforslaget er nedstemt av stortingsflertallet i slike tilfeller; ønsker et stortingsflertall at forslaget skal gjennomføres, utarbeides nemlig et anmodningsvedtak.²¹⁶

Mer problematisk blir det hvis det foreligger et representantforslag som uttrykkelig tar til orde for at regjeringen bør *avstå* fra å vedta et planlagt forvaltningsvedtak, eksempelvis fordi det vil medføre betydelig forurensning, men et flertall på Stortinget har forkastet representantforslaget. Når det planlagte vedtaket deretter fattes, kan det spørres om Stortinget gjennom sin behandling og nedstemming av representantforslaget har «samtykket» til regjeringens etterfølgende vedtak. At et stortingsflertall ikke støttet representantforslaget, kan jo fort tolkes slik at flertallet ikke hadde noe imot det planlagte vedtaket. Som vi allerede har sett gjennom vår analyse av klima-dommen, kreves det heller ikke at Stortingets samtykke må være formelt. Det er tilstrekkelig at det *i realiteten* foreligger.

Illustrerende er Dokument 8: 4 S (2021–2022) om å stanse tildeling av letetillatelser på norsk sokkel, fremsatt av Lars Haltbrekken, Sofie Marhaug og Lan Marie Nguyen Berg. Forslaget lød som følger:

«Stortinget ber regjeringen stanse all tildeling av letetillatelser på norsk sokkel, både gjennom nummererte konsesjonsrunder og gjennom TFO-ordningen.»

Representantforslaget ble nedstemt. Det er likevel klart at nedstemmingen her ikke kan tolkes slik at flertallet på Stortinget samtykker til enhver letetillatelse på norsk sokkel; også dette forslaget er svært generelt, og det peker ikke på ett konkret vedtak, men snarere på en generell politikk som føres av regjeringen. Stortinget hadde altså ikke tatt stilling til et konkret forvaltningsvedtak, men «kun» det konkrete representantforslaget. Involveringen er med andre ord for lite spesifikk at vi kan si at eksempelvis et senere vedtak om godkjenning av PUD i et avgrenset geografisk område hviler på et «samtykke» i Stortinget.

Men hva blir konklusjonen hvis representantforslaget er mer spesifikt? Vi kan eksempelvis se for oss at forvaltningen planlegger å godkjenne en PUD, og en stortingsrepresentant velger å fremsette forslag om at slik godkjenning må nektes. Et klart stortingsflertall stemmer imot forslaget.²¹⁷ Også her må vi foreta en konkret helhetsvurdering av stortingsbehandlingen før vi kan konkludere med at Stortinget valgte å nedstemme representantforslaget som følge av at det i realiteten stilte seg bak regjeringens planlagte vedtak. Nedstemmingen vil nok i et slikt tilfelle likevel fort skyldes at Stortinget ikke vil blande seg inn i noe som i utgangspunktet er regjeringens prerogativ, og ikke fordi det nødvendigvis støtter det konkrete forslaget. Å respektere regjeringen som den utøvende makt, og å direkte samtykke til deres politikk, er to nokså ulike ting. Finnes det ikke helt tydelige holdepunkter i

²¹⁵ Det er ellers interessant å merke seg at det i Stortingets forretningsorden § 30 annet ledd siste punktum fastsettes at «[d]ersom det ikke er flertall for et vedtak etter første til tredje punktum, skal det gis innstilling om at forslaget *vedlegges protokollen*» (min kursivering). Igjen ser vi at et forslag som er vedlagt protokollen ikke automatisk innebærer at Stortinget kan sies å ha stilt seg bak innholdet.

²¹⁶ Se kapittel 4.9.

²¹⁷ Alternativt at vedtaket allerede er fattet, og anmodningsforslaget går ut på å omgjøre vedtaket. Vurderingen bør etter mitt syn bli den samme.

stortingsbehandlingen av representantforslaget som tilsier at Stortinget i realiteten samtykker til vedtakets innhold, bør vi derfor være forsiktige med å konkludere med at Stortinget må anses som «involvert».²¹⁸ Og dersom terskelen mot formodning skal gjelde for de tilfeller hvor Stortinget har nedstemt et representantforslag, bør forslagsstilleren ha det i mente når vedkommende skal overveie om den politiske markeringen som et representantforslag ofte er, er ønskelig å gjennomføre.

Svaret på spørsmålet om nedstemming av et representantforslag innebærer et «samtykke» vil nok uansett i de fleste tilfeller måtte besvares benektende, ettersom stortingsbehandlingen av representantforslag som hovedregel både er knapp og svært hurtig. Stortinget får dermed ikke begrunnet sitt svar, og tydelige holdepunkter for et reelt samtykke vil da være vanskelig å identifisere. Samtidig må vi ikke undervurdere den signaleffekt et nedstemt representantforslag kan ha ved siden av annen stortingsinvolvering. I klima-dommen synes det som tidligere drøftet å ha vært et viktig poeng for Høyesterett at Stortinget, i etterkant av at det var tildelt utvinningstillatelser fra Olje- og energidepartementet, hadde nedstemt en rekke representantforslag om å stanse utdelingene.²¹⁹ Førstvoterende uttaler som nevnt i avsnitt 81 at det er

«[...] ein avgjerande premiss for enkeltvedtaket at fleire forslag om å stanse tildelinga i den 23. konsesjonsrunden vart forkasta av Stortinget med breitt politisk fleirtal i tida før vedtaket vart gjort.»

Selv om en nedstemming av representantforslag som hovedregel ikke alene bør anses som tilstrekkelig til å si at Stortinget har «samtykt til» et forvaltningsvedtak, illustrerer uttalelsen tydelig at en nedstemming – sett i lys av Stortingets øvrige innblanding i saken – kan bidra til at stortingsinvolveringen *totalt sett* er så sterk at vedtaket i realiteten bygger på Stortingets samtykke.

4.9 Anmodningsvedtak

Også den *etterfølgende behandlingen* av representantforslag er egnet til å medføre at Stortinget potensielt vil kunne anses som «involvert», ettersom denne kan stimulere frem et stortingsvedtak. Etter et representantforslag fremmes i Stortinget, kan Stortinget nemlig velge å følge opp forslaget gjennom et såkalt *anmodningsvedtak*.

Et anmodningsvedtak er et stortingsvedtak fattet i plenum hvor Stortinget ber regjeringen om å treffe et nærmere angitt vedtak eller foreta visse handlinger. Vedtaksformen er ikke hjemlet i Grunnloven, men har utviklet seg gjennom stortingspraksis. Frem til 1980-tallet var antall anmodningsvedtak beskjedent, men antallet har økt betraktelig de siste tiårene og er for tiden på et historisk høyt nivå.²²⁰

Hvorvidt et anmodningsvedtak er rettslig bindende for regjeringen, har for øvrig vært svært omstridt i teori og praksis. Den rådende oppfatningen synes i dag å være at de ikke anses juridisk bindende, og at regjeringen ikke er rettslig forpliktet til å følge det opp.²²¹ Spørsmålet om anmodningsvedtakenes generelle

²¹⁸ Uansett vil det være høyst tvilsomt om Stortinget kan anses å ha tatt stilling til miljøspørsmålet i et slikt tilfelle. Kommer vi til at Stortinget må anses som «involvert», kommer ikke den høye materielle terskelen til anvendelse. Se nærmere om dette i artikkelens del III.

²¹⁹ Se Meld. St. 36 og Meld. St. 41 (2012–2013) jf. Innst. 495 S (2012–2013), Innst. 206 S (2013–2014) jf. Dokument 8:39 (2013–2014), og Innst. 274 S (2015–2016) jf. Dokument 8:49 (2015–2016).

²²⁰ Jf. Dok 21 (2020–2021) s. 2. For en nærmere drøftelse av bruk og oppfølging av anmodningsvedtak, se også eksempelvis Dok. nr. 14 (2002–2003) og Innst. s. nr. 210 (2002–2003) s. 31–32, samt Holmøyvik (2018).

²²¹ Dette synspunktet fremholdes blant annet i Innst. s. nr. 111 (2007–2008) s. 6, Dokument 21 (2020–2021) punkt 4.3, SMK (2021) punkt 2.7.2 og Innst. 143 S (2021–2022), kap. 4. Se også Holmøyvik (2018) hvor spørsmålet diskuteres grundig. Lar regjeringen være å forelegge saken for Stortinget, eller handler den imot Stortingets syn, kan den uansett risikere politisk (parlamentarisk) kritikk, og i verste fall parlamentarisk ansvar (mistillitsvotum).

rettslige status synes imidlertid ikke direkte relevant for vårt spørsmål. Dersom regjeringen velger å handle i strid med et anmodningsvedtak, og en privatperson senere bestrider regjeringens vedtak i domstolene, kommer jo ikke spørsmålet om stortingsinvolvering på spissen; regjeringen har i slike tilfeller *ikke* Stortingets støtte i ryggen.

Det er derimot relevant å se på de tilfellene hvor regjeringen velger å fatte vedtak i *samsvar* med innholdet i et anmodningsvedtak. I slike tilfeller er det godt mulig å argumentere for at Stortinget i realiteten har samtykket til vedtaket, slik at den høye materielle terskelen kommer til anvendelse. Det er imidlertid ikke særlig lett å se for seg at dette er en praktisk problemstilling, ettersom anmodningsvedtak typisk går ut på at Stortinget ønsker seg en *utredning, vurdering eller plan* av noe slag, og ikke at det ønsker at regjeringen skal treffe konkrete forvaltningsvedtak.

Det finnes imidlertid unntak. I stortingsbehandlingen 9. mars 2000 av Innst. S nr. 122 (1999–2000) ble det eksempelvis votert over følgende anmodningsforslag:

«Stortinget ber Regjeringen snarest treffe tiltak for omgjøring av vilkårene i de tildelte utslippstillatelser for gasskraftverk. Behandlingen av omgjøringssakene og eventuelle utslippssøknader for nye gasskraftverk forutsettes å skje innenfor forurensningslovens rammer, og slik at følgende retningslinje legges til grunn: Inntil et system for omsetning av utslippskvoter er lovregulert og satt i kraft stilles ikke strengere utslippskrav for klimagasser enn det som i dag er vanlig for gasskraftprodusenter i andre EØS-land.»²²²

Komiteens innstilling ble bifalt med 81 mot 71 stemmer. I innstillingen uttrykkes blant annet følgende:

«Etter en totalvurdering av de energipolitiske og miljømessige hensyn, sakens samfunnmessige betydning og Regjeringens standpunkt i saken så langt, mener flertallet det er nødvendig å gi **instruks** til Regjeringen om å behandle sakene på nytt med sikte på å omgjøre de vilkår som er satt i utslippstillatelsene til Naturkraft AS. Behandlingen av omgjøringssakene og eventuelle utslippssøknader for nye gasskraftverk forutsettes å ligge innenfor forurensningslovens rammer» (min utheving).²²³

Et komiteflertall var nemlig av den oppfatning at utslippstillatelsene som var gitt etter forurensningsloven hadde så omfattende vilkår for tillatelse at forvaltningen i realiteten hadde «satt en foreløpig stopper for at det blir bygget gasskraftverk i Norge».²²⁴ Stortinget ønsket altså at samtlige av disse vilkårene skulle fjernes. Anmodningsvedtaket la derfor opp til at regjeringen måtte stille lempeligere vilkår for miljøfiendtlig energiproduksjon – nemlig gasskraft, samt at regjeringen skulle fatte et *konkrete vedtak om omgjøring*. (Den neste) regjeringen valgte i etterkant også å omgjøre Naturkrafts utslippstillatelser for gasskraftverkene på Kollsnes og Kårstø.²²⁵ I tråd med Stortingets vedtak 9. mars 2000 ble det i tillatelser gitt til Naturkraft for to gasskraftverk åpnet for såkalte «Fleksible NOx-tiltak». Kort sagt innebærer dette at utslippsreducerende tiltak kan gjennomføres utenfor konsesjonærens egen virksomhet, i motsetning til det som ofte er vanlig – nemlig at hele utslippsreduksjonen tas på eget anlegg.²²⁶ Saken illustrerer altså at også

²²² S.tid. s. 2462-2479 (1999–2000) s. 2462.

²²³ s. 18.

²²⁴ s. 22 i innstillingen.

²²⁵ Se St.meld. nr. 33 (1999–2000) s. 8 flg.

²²⁶ Se nærmere i St.meld. nr. 54 (2000–2001), s. 83, samt St.meld. nr. 33 (1999–2000) s. 7 flg. Se for øvrig også Lovavdelingen (2000), hvor det uttales at en slik ordning ikke lå innenfor forurensningslovens rammer.

anmodningsvedtak kan benyttes som instrument for å forsøke å presse gjennom et spesifikt, og ikke minst miljøskadelig, innhold i et forvaltningsvedtak.

Det er heller ikke utenkelig at Stortinget også i fremtiden vil kunne treffe anmodningsvedtak som er egnet til å få miljøskadelige konsekvenser. Eksempelvis kan det tenkes at Stortinget vil anmode regjeringen om å gi et vindmølleseksjon konsesjon til å bygge ut vindmøller i et spesifikt område, og at regjeringen følger opp dette. Selv om vindmøller bidrar til en økning i produksjonen av fornybar energi, som i utgangspunktet er positivt for klimaet, kan også vindmøller virke ødeleggende for andre miljøinteresser. Utbygging av vindkraft innebærer som oftest betydelige arealinngrep, og kan resultere i store tap av natur- og dyreliv. Nettopp av denne grunn har utbyggingsvedtak potensiale til å stå i et vanskelig forhold med Grl. § 112. Etter mitt syn vil imidlertid et forvaltningsvedtak som bygger på et svært konkret og direkte anmodningsvedtak måtte anses å «tuftes på et samtykke fra Stortinget». Den materielle terskelen vil dermed kunne begrense prøvingsintensiteten ved et eventuelt søksmål.²²⁷

²²⁷ Forutsatt at det er tilstrekkelig kvalitet på Stortingets involvering, jf. del III.

5 Konklusjon og veien videre

Stortinget har altså – enten direkte eller indirekte – befatning med forvaltningssaker på miljørettens område oftere enn mange kanskje skulle tro, jf. drøftelsen i kapittel 2. Den historiske bakgrunnen for de bestemmelser som lovfaster Stortingets involvering, viser at begrunnelsen som hovedregel er den store samfunnsmessige betydningen slike vedtak er egnet til å få. Som vi har sett, skal det imidlertid en del til før vi kan si at involveringen vil aktualisere den høye materielle prøvingsterskelen etter Grl. § 112. Det er ikke nok at Stortinget har fått seg forelagt saken, eller at det foreligger en annen form for stortingsbehandling. Vi må se på de *reelle* forhold, og undersøke om involveringen – alene eller totalt sett – må sies å innebære at Stortinget har samtykket til innholdet i det endelige forvaltningsvedtaket. Særlig gjennomgangen i kapittel 4 viser at dette vurderings-temaet vil gi ulike utslag avhengig av involveringens karakter.

Konklusjonene i del II kan i stor grad begrunnes i de grunnleggende hensyn på området. Etter Grl. § 2 skal nemlig vår konstitusjon «sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene». Bestemmelsen oppsummerer slik vår tids politiske grunnverdier.²²⁸ Å balansere disse verdiene, er utfordrende. Stiller vi for små krav til styrken i involveringen, kan det bli lett for regjeringen å omgå grunnlovsvernet ved å forelegge forvaltningssaker for Stortinget «på en passende måte».²²⁹ En eventuell utvikling hvor regjeringen bruker forhastede foreleggelses eller stortingsbehandlinger som et middel for å sikre seg mot mer inngående domstolskontroll, er ikke en rettsstat verdig. Vi må derfor tolke «involvert» nokså strengt og i tråd med det som tilsynelatende var Høyesteretts oppfatning; vilkåret er ikke innfridd med mindre vi er sikre på at Stortinget har stilt seg bak det endelige forvaltningsvedtakets innhold. Samtidig viser klima-dommen at domstolene skal respektere Stortingets syn når dette tydelig har kommet til uttrykk – selv når dets beslutning er egnet til å medføre betydelig forurensning og negativ innvirkning på miljøet. Domstolene skal da kun overprøve Stortingets skjønn etter Grl. § 112 når det grovt har tilsidesatt sine plikter.²³⁰

Før 2014 var det usikkert om Grl. § 112 ga individene rettigheter som kunne håndheves ved domstolene. Tvilen er som følge av klima-dommen ryddet av veien. Men selv om klima-søksmålet på papiret omhandler tolkningen av Grl. § 112, viser vår gjennomgang at dommen reelt sett omhandler et langt mer prinsipielt spørsmål – nemlig hvilken rolle domstolene skal ta i klimasaker. Som vi har sett, kommer spørsmålet på spissen når Stortinget har vært «involvert». Til syvende og sist handler dette om maktfordelingen mellom våre lovgivende, utøvende og dømmende organer. Dersom Grl. § 112 må anses som en rettslig standard – «en høy terskel for grunnlovsstrid som justeres og implementeres i tråd med samfunnsutviklingen og tilgjengelig kunnskap»²³¹ – er det nærliggende å anta at balanseringen av vår tids politiske grunnverdier vil kunne variere, og dermed også påvirke hvor inngående domstolene vil kontrollere Stortingets konkrete involvering.

²²⁸ For en nærmere redegjørelse for bestemmelsens historiske bakgrunn, se Michaelsen (2021) s. 77-90.

²²⁹ Jf. Backer (2020) s. 145.

²³⁰ Avsnitt 142.

²³¹ Jf. Fauchald (2021) s. 1252. Se også Thengs (2017) for en analyse av en standardtilnærming til Grl. § 112.

Del III: Kvalitetskrav til Stortingets involvering

6 Innledning

Som gjennomgangen i del II viser, skal det en del til før vi kan si at Stortinget har vært «involvert» i den forstand som Høyesterett tilsynelatende sikter til i klimadommen.²³² Foreligger en slik involvering, er den materielle terskelen i utgangspunktet plassert så høyt at domstolene i all hovedsak vil måtte godta Stortingets syn.²³³ Men innebærer dette at domstolene – utenom de tilfeller hvor lovgiver grovt har tilsidesatt sine plikter – *ubetinget* må respektere Stortingets syn dersom det har vært «involvert»? Må vi ikke kreve at Stortinget i forkant av sitt samtykke har forstått hvilke miljøkonsekvenser som forvaltningsvedtaket vil medføre for at den høye materielle terskelen kommer til anvendelse? Og skal domstolene i så fall fortsatt legge avgjørende vekt på Stortingets syn hvis ny og betydningsfull informasjon om miljøvirkninger ved vedtaket gjør sin entré i etterkant av at samtykke er gitt?

Den overordnede problemstillingen i del III er om domstolene kan oppstille et *kvalitetskrav* til Stortingets involvering i forvaltningssaker på klima- og miljørettens område. Vi skal med dette bygge videre på hovedfunnene fra del II om når Stortinget kan anses som så «involvert» i et forvaltningsvedtak at vedtaket i utgangspunktet kun kan kjennes ugyldig dersom Stortinget «grovt ha sett til side pliktene sine etter § 112 tredje ledd».²³⁴ I del II har vi undersøkt ulike *involveringsmåter* på forvaltningsområdet. Det vi nå skal se nærmere på, er krav til *kvaliteten* av denne involveringen, og om god kvalitet er en forutsetning for at domstolene skal vektlegge Stortingets syn i så stor grad at den høye materielle prøvingsterskelen kommer til anvendelse. Fokuset vårt er altså fortsatt rettet mot domstolsprøving etter GrL § 112.

Som vi snart skal se, viser miljøbestemmelsens forarbeider at en viktig del av bakgrunnen for § 112 var å sørge for at miljøhensyn ble implementert i myndighetenes avgjørelser. Grunnlovfesting av miljøhensyn skulle nemlig sørge for at statens myndigheter tar stilling til de miljøspørsmål som oppstår i forkant av deres

²³² Dette er nærmere forklart særlig i kapittel 3.4.3.

²³³ Det faller imidlertid utenfor denne artikkelens tema å diskutere hva som skal til før vi kan si at den materielle terskelen må anses som overskredet, jf. kapittel 1.

²³⁴ Avsnitt 142.

maktutøvelse.²³⁵ Interessant i vår sammenheng er også Høyesteretts uttalelse i avsnitt 139 i klima-dommen, hvor det legges til grunn at Grl. § 112 vil kunne benyttes direkte for domstolene når det gjelder «miljøproblem som lovgjevarane ikkje har teke stilling til».²³⁶ Flere steder i rettskildene kan vi altså finne spor av noe som klart minner om et kvalitetskrav. Disse funnene har videre en tydelig parallell til øvrig høyesterettspraksis på prøvingsrettens område og det såkalte kvalitetskravet utledet fra Kløfta-dommen.²³⁷ Før vi går nærmere inn på disse rettskildene, skal vi imidlertid se på miljøbestemmelsens ordlyd.

²³⁵ Se nærmere om dette i kapittel 8.

²³⁶ Avsnitt 139.

²³⁷ Jf. Rt. 1976 s. 1 (Kløfta) på s. 6. Se nærmere om dette i kapittel 10.

7 Gir ordlyden i § 112 anvisning på et kvalitetskrav?

7.1 Generelt om ordlydstolkning av grunnlovsbestemmelser

Spørsmålet er først om ordlyden til Grl. § 112 kan gi veiledning til spørsmålet om domstolene kan oppstille et kvalitetskrav til Stortingets involvering for at den høye materielle prøvingsterskelen skal komme til anvendelse.

I utgangspunktet skal grunnlovsbestemmelser tolkes som andre lovbestemmelser. Slik Høyesterett også fremhever i klima-dommen, utmerker likevel grunnlovsbestemmelser seg ved at de er mer «generelle og skjønnsmessige enn bestemmelser i vanlige lover og forskrifter». ²³⁸ Ofte kan vi derfor ikke få den fulle forståelsen for bestemmelsens karakter eller rekkevidde kun ved å lese ordlyden. Det er likevel ordlyden som er utgangspunktet – i likhet med alminnelig juridisk metode. ²³⁹

7.2 Grunnlovens § 112

Grunnloven § 112 lyder slik:

«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.»

Første ledd omhandler rettigheter til tre miljøaspekter; miljøets virkninger for den enkeltes helse, naturens produksjonsevne og naturens mangfold. ²⁴⁰ Disse rettighetene gjelder videre for «enhver». Ordlyden sier likevel ikke noe om hvem som plikter å *respektere* eller *oppfylle* disse rettighetene. Uttalelser i forarbeidene indikerer likevel at både private og offentlige myndigheter har slike plikter. ²⁴¹ Som Høyesterett også fastslår i klima-dommen, legger første ledd tydelige plikter på styresmaktene i andre punktum, om at ressursene skal disponeres langsiktig og allsidig. ²⁴² Annet punktum fremhever slik den kommende generasjonens interesse i et sunt miljø, og reflekterer prinsippene om bærekraftig utvikling og forvalteransvar. ²⁴³

Andre ledd gir videre en rett til kunnskap om miljøtilstanden og miljøvirkning ved iverksatte og planlagt virksomhet, slik at «borgerne» kan ivareta sine rettigheter etter første ledd. Dette vil eksempelvis kunne gjøres ved å stemme ved valg eller ved å delta i ulike beslutningsprosesser. ²⁴⁴ Henvisningen til første ledd medfører også at retten til slik kunnskap også omfatter virkninger for fremtidige generasjoner. Annet ledd gir slik anvisning på et krav om utredning av miljøkonsekvenser

²³⁸ Avsnitt 84.

²³⁹ Se nærmere om ordlydstolkning av grunnlovsbestemmelser i Høgberg og Høgberg (2013 b) kapittel 2.

²⁴⁰ Formålet med formuleringen i første ledd var blant annet å grunnlovfeste en «plikt til å unngå miljøforringelse og miljøskade», samt retten til «en viss miljøkvalitet», jf. Innst. s. nr. 163 (1991–1992) s. 6 sp. 1.

²⁴¹ Se Innst. s. nr. 163 (1991–1992) s. 6.

²⁴² Se bl.a. avsnitt 87.

²⁴³ Jf. Fauchald (2021) s. 1245.

²⁴⁴ Jf. Fauchald (2021) s. 1245–1246.

før naturinngrep.²⁴⁵ Ordet «inngrep» synes i tillegg å omfatte alle former for tiltak som påvirker miljøet negativt. I likhet med første ledd, sier imidlertid ikke annet ledd noe om hvem som plikter å tilveiebringe slik informasjon. Forarbeidene gjør det derimot klart at plikten skal kunne påberopes overfor enhver.²⁴⁶

Tredje ledd pålegger statens myndigheter å «iverksette tiltak» for å gjennomføre rettighetene i første og annet ledd.²⁴⁷ Uttrykket «statens myndigheter» omfatter både Stortinget, forvaltningen og domstolene – altså statsmaktene. Ordet «tiltak» er også vidtrekkende, og må sies å omfatte både lovvedtak, forskriftsvedtak, budsjettvedtak, konkrete vedtak og øvrige beslutninger som staten foretar.²⁴⁸ Det kan videre innvendes at det er umulig for statens myndigheter å iverksette tiltak som «gjennomfører» grunnsetningene i første og annet ledd hvis det ikke påhviler myndighetene en forpliktelse om å skaffe seg kunnskap om tilstand, mål og middel.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden i Grl. § 112 synes dermed å oppstille en *utredningsplikt*. Dette innebærer blant annet at myndighetene må sørge for å skaffe seg informasjon om de aktuelle miljøspørsmål- og problemer i en sak. På denne måten vil ikke statlige myndigheter kunne se vekk fra miljøet i sin maktutøvelse.²⁴⁹ Dette må naturligvis også gjelde for de tilfeller Stortinget samtykker til et forvaltningsvedtak og dermed må anses som (enten politisk eller juridisk) beslutningstaker.²⁵⁰

En slik utredningsplikt – en plikt til å skaffe seg kunnskap om og vurdere miljøspørsmålene – kan i realiteten sies å innebære en type kvalitetskrav til myndighetenes maktutøvelse. Den nevnte ordlydstolkningen sier imidlertid ingenting om *maktfordelingsspørsmålet* vi står overfor. Vi vurderer nemlig ikke hvilke plikter myndighetene er underlagt etter Grl. § 112, eller hvilke rettigheter borgerne har etter bestemmelsens ordlyd. Spørsmålet vi står overfor, er om domstolene kan oppstille et krav om kvalitet ved stortingsinvolveringen for at den høye materielle prøvingsterskelen skal komme til anvendelse.²⁵¹ Den språklige forståelsen av Grl. § 112 og anvisningen på en utredningsplikt tilsier likevel at der Stortinget har fattet en beslutning uten å ha skaffet seg den nødvendige kunnskap av miljørettslig relevans for å kunne vurdere miljøspørsmålene i saken, vil det ikke være riktig å lage en særordning med en høy materiell prøvingsterskel. Dette må naturligvis også gjelde når Stortinget (reelt) har samtykket til et forvaltningsvedtak. En slik ordning synes heller å være i dårlig samsvar med både ordlyden og dens formål. Som vi snart skal se i vår gjennomgang av forarbeidene, var det nemlig et viktig poeng for grunnlovgiver at miljøbestemmelsen skulle sørge for at Stortinget skal ta i betraktning de miljøspørsmål som måtte melde seg i forkant av sin maktutøvelse,

²⁴⁵ Jf. Innst. s. Nr. 163 (1991–1992) s. 6 sp. 1, jf. Backer (1990) s. 12-13. Se også brevet fra Lovavdelingen til klima- og miljødepartementet 14. april 2015, hvor det legges til grunn at «§ 112 annet ledd pålegger det offentlige en viss utredningsplikt i forbindelse med lovforslag som kan ha negative konsekvenser for miljøet». Se nærmere om plikten til å utrede konsekvenser av *lovgivning* etter § 112 i Fauchald (2016).

²⁴⁶ Jf. Innst. s. nr. 163 (1991–1992) s. 6 og Innst. 187 S (2013–2014) s. 25.

²⁴⁷ Pliktene etter første og annet ledd kan for øvrig gjelde både negative og positive tiltak, jf. avsnitt 143 i klima-dommen.

²⁴⁸ Eksempelvis investeringer eller innkjøp. Se nærmere i Fauchald i (2021) s. 1245-1246.

²⁴⁹ Se også Innst. s. nr. 163 (1991–1992) s. 6, hvor stortingskomiteen uttaler at annet ledd også omfatter «det miljørettslige prinsippet om utredning av miljøkonsekvensene ved det aktuelle tiltak». Et utredningskrav synes slik mye tettere knyttet opp mot *ordlyden* i Grl. § 112 enn den høye materielle terskelen som etableres av Høyesterett i klima-dommen.

²⁵⁰ Se kapittel 3.4.2.2 og diskusjonen om Stortinget kan anses som beslutningstaker ved åpning av nye oljefelt.

²⁵¹ Et ytterligere spørsmål er om en eventuell utredningsplikt kan anses som en prosessuell rettighet etter Grl. § 112, slik at det vil innebære et eventuelt brudd på miljøbestemmelsen dersom slik utredning ikke foreligger.

og at dette var en forutsetning for at domstolene skulle vike tilbake i sin overprøving.²⁵²

²⁵² Se kapittel 8.

8 Kan et kvalitetskrav til Stortingets involvering utledes av forarbeidene?

8.1 Generelt om tolkning av grunnlovsforarbeider

Når vi tolker dagens lovgivning, finner vi ofte god hjelp i de tilhørende forarbeider – særlig når ordlyden ikke gir klare svar. Når vi tolker en *grunnlovsbestemmelse* vil betydningen av slike forarbeidsuttalelser kunne stille seg annerledes, ettersom de ofte er gamle og sparsommelige.²⁵³ Dette innebærer at forarbeidene ikke nødvendigvis gjenspeiler den rådende oppfatningen hos de folkevalgte om hvordan bestemmelsen er å forstå. Slike innvendinger gjør seg imidlertid ikke gjeldende for Grl. § 112, ettersom bestemmelsen – i likhet med de resterende bestemmelser i Grunnlovens kapittel E – ble vedtatt i 2014 og har både ferske og utfyllende forarbeider som må anses å gi uttrykk for rådende oppfatninger. Disse vil med andre ord kunne gi viktige tolkningsbidrag når det gjelder spørsmålet om det foreligger et kvalitetskrav.

Et mer viktig argument for å være varsom i vår vektlegging av forarbeidene, er at det ikke er gitt at begrunnelsen ved grunnlovsbestemmelsens første utredningsforslag i første stortingsperiode er den samme som ved den neste stortingsperiodens komiteinnstilling og votering, jf. Grl. § 121. Dersom den endrede begrunnelsen ikke kommer til uttrykk i grunnlovsvedtaket, kan det være vanskelig å fastslå grunnlovgivers vilje ved å lese forarbeidene. Samtidig er dette et argument som også gjør seg gjeldende ved ordinær lovtolkning; lovgiverviljen kan endre seg i løpet av en lovgivningsprosess uten å komme til uttrykk i det endelige lovvedtaket, men vi vektlegger forarbeidene likevel.²⁵⁴ Relevant i vår sammenheng er også at Høyesterett i klima-dommen viser at den anser det som uproblematisk å benytte forarbeidene til Grl. § 112 for å avdekke lovgiverviljen.²⁵⁵

I likhet med tolkning av forarbeider til alminnelige lover, vil det uansett være viktig å ha i mente at det er loven – og ikke forarbeidene – som er demokratisk vedtatt. Nettopp av denne grunn må vi utvise en viss varsomhet med å tillegge enkeltuttalelser i forarbeidene avgjørende vekt, med mindre det eksisterer klare holdepunkter som tilsier at denne rettsoppfatningen støttes av stortingsflertallet. Bli forarbeidene for førende for *innholdet*, og ikke bare *formålet*, risikerer vi også å sementere rettstilstanden på det tidspunktet den ble vedtatt.²⁵⁶ Grunnloven er i særlig grad ment å virke lenge i tid, under vekslende samfunnsforhold. For stor vekt på enkeltuttalelser vil dermed kunne forhindre dynamiske tolkninger som harmonerer med samfunnsutviklingen, og er slik sett egnet til å undergrave domstolenes prøvingsrett.

Med dette som bakteppe skal vi nå se nærmere på grunnlovsforarbeidene til Grl. § 112, og undersøke om disse gir uttrykk for at det foreligger et kvalitetskrav som kan gjøres gjeldende av domstolene overfor Stortinget når det har vært «involvert» i forvaltningssaker.

8.2 Den historiske bakgrunnen for Grunnlovens § 110 b

Bestemmelsen som vi i dag finner i Grl. § 112, ble vedtatt i 1992 som Grl. § 110 b. Miljøbestemmelsen var da plassert i kapittel E om «Almindelige Bestemmelser». I 2014 kom det en rekke nye bestemmelser i Grunnloven, som i tillegg fikk en

²⁵³ Se eks. Høgberg og Sunde (2019) s. 244 og Helland (2013) s. 237.

²⁵⁴ Der grunnlovsforarbeider er tilgjengelig, kan disse altså benyttes så lenge disse problematiseres på samme måte som ved øvrig lovgivningsforarbeid, jf. Høgberg og Høgberg (2013 a) s. 201–202.

²⁵⁵ Se f.eks. avsnitt 93–104. Også praksis tilknyttet Grl. § 100 illustrerer at Høyesterett gjerne benytter forarbeidene ved grunnlovstolkning, jf. Kierulf (2012), særlig s. 143–148.

²⁵⁶ Jf. Borvik (2004) s. 514.

oppdatert språkdrakt. Daværende Grl. § 110 b ble til dagens Grl. § 112, og ble i tillegg plassert i det nye kapittel E om «Menneskerettigheter».²⁵⁷ Dagens miljøbestemmelse har altså røtter som går lenger tilbake enn 2014. Et naturlig sted å starte våre undersøkelser, er derfor i perioden før Grl. § 110 b ble vedtatt. Hva var egentlig bakgrunnen for at vi fikk en grunnlovsbestemmelse om miljø, og kan denne gi veiledning til spørsmålet om domstolene kan stille kvalitetskrav til Stortingets involvering i forvaltningssaker?

Det hadde lenge vært en debatt på Stortinget om å grunnlovfeste retten til miljø. En rekke representantforslag om å grunnlovfeste en slik bestemmelse hadde blitt forkastet før Grl. § 110 b til slutt ble vedtatt.²⁵⁸ I 1983 ba til slutt Utenriks- og konstitusjonskomiteen Miljøverndepartementet om å ta initiativ til en utredning om grunnlovfesting av vern av naturressurser som gjennomgikk fordeler og ulemper som ulike alternativer ville ha.²⁵⁹ Ansvarlig for dette oppdraget ble professor Inge Lorange Backer. Alternativet Backer endte opp med å anbefale fem år senere, er nesten identisk med det alternativet som til slutt ble Grl. § 110 b. Hovedinnholdet av utredningen ble også gjengitt direkte i innstillingen, og ga Stortinget «et meget godt faglig grunnlag for å behandle spørsmålet om en [...] grunnlovsbestemmelse».²⁶⁰ Backers begrunnelser bak – og kommentarer til – forslaget, er dermed interessant for oss å se nærmere på.

Stortinget ønsket tilsynelatende verken en ren prinsipperklæring uten noen form for rettslig innhold, eller en ren rettighetsbestemmelse på det tidspunktet da arbeidet med utredningen startet.²⁶¹ Mer presist ønsket det ikke en bestemmelse som ga borgerne omfattende rettigheter som domstolene kunne overprøve, men det ønsket heller ikke å lovfeste noe «som ikke betyr noe».²⁶² Det er viktig å ha dette i bakhodet når vi leser Backers utredning, som ble overlevert departementet den 20. mars 1988.²⁶³ Etter hans syn var det sentrale spørsmålet nemlig «hvor langt man bør gå i å gi grunnlovsbestemmelsen umiddelbare rettsvirkninger».²⁶⁴ Backer viser deretter til grunnleggende hensyn på området. Selv om det fra et miljøvern-synspunkt er «ønskelig med en mest mulig bindende grunnlovsbestemmelse», argumenterer han for at en «vidtgående og bindende vektlegging av miljøhensyn» vil kunne komme i strid med andre viktige samfunns målsettinger.²⁶⁵

Hensynet til andre samfunnsinteresser og behovet for et helhetsperspektiv talte etter Backers syn i avgjørende grad mot en for bindende grunnlovsbestemmelse. Han påpeker også at det ville være «²⁶⁶ Det Backer fremhever her, er – som Høyesterett også fremhever i klima-dommen – at den materielle vurderingen hører best hjemme hos de folkevalgte. Dette forutsetter likevel at *alle kortene, inkludert de om miljø, er på bordet* når denne vurderingen skal tas – noe Backer selv også (nokså indirekte) kommer inn på senere i utredningen, og som vi straks skal se nærmere på».²⁶⁷

Backer diskuterer deretter fire ulike alternativer til grunnlovsbestemmelser om miljøvern. Han går ikke inn for alternativ A, som gir borgerne en materiell rett

²⁵⁷ Dette til tross for at miljøbestemmelsen er den eneste bestemmelsen i Grunnlovens kapittel E om menneskerettigheter som ikke har et internasjonalt motstykke. Se nærmere om dette i NIM (2020a) s. 39 flg.

²⁵⁸ Se en oppsummering av disse i Innst. s. nr. 163 (1991–1992) s. 2-3.

²⁵⁹ Se Innst. s. nr. 164 (1983–1984).

²⁶⁰ S.tid. 3735-3742 (1991–1992) s. 3736.

²⁶¹ Se nærmere i klima-dommen avsnitt 98.

²⁶² Jf. blant annet Innst. s. nr. 164 (1983–1984) s. 2, Innst. s. nr. 95 (1987–1988) s. 4, St.tid. 3735-3742 (1991–1992) s. 3736 og klima-dommen avsnitt 94-98.

²⁶³ Se Backer (1990).

²⁶⁴ Se Backer (1990) s. 27.

²⁶⁵ Se Backer (1990) s. 27–28.

²⁶⁶ Se Backer (1990) s. 28.

²⁶⁷ Se nedenfor.

til en viss miljøkvalitet.²⁶⁸ Etter hans syn er det nemlig «i høy grad diskutabelt om slike vurderinger, som i stor grad forutsetter brede samfunnsmessige og politiske avveininger av kryssende hensyn og målsettinger, bør foretas av domstolene fremfor av folkevalgte instanser [...]». Han ønsket likevel heller ikke å stille seg bak alternativ C, som ikke ville gi noen materiell rett i det hele tatt, men kun virke som en retningslinje for offentlige myndigheter i utøvelsen av deres virke.²⁶⁹ Alternativ D ble også ansett som en mindre heldig løsning, som også kun ville virke som en retningslinje for offentlige myndigheter.²⁷⁰

Alternativet Backer ender opp med å anbefale, er forslaget i alternativ B. Etter Backers syn ga dette alternativet «et grunnlovsalternativ som gir et materiellrettslig vern for miljøet, men uten at det har samme bindingsgrad og gir domstolene en så suveren stilling som nevnt ovenfor [alternativ A]». Han skriver videre at en slik grunnlovsbestemmelse blant annet vil innebære en «grunnlovfestet retningslinje for Stortingets lovgivende myndighet», og

«[s]om retningslinje for Stortingets lovgivende myndighet vil dette alternativ (alt. B) innebære at **lovgivningen ikke kan se bort fra hensynet til miljøet, og at det må foretas en reell vurdering og prioritering av miljøhensyn i forhold til andre samfunnsmessige hensyn**. Men selv om miljøhensyn skal veie tungt, vil de ikke ha ubetinget fortrinn. Og lovgiverne vil stå ganske fritt når det gjelder spørsmålet om hvordan en tilfredsstillende miljøkvalitet skal sikres» (min utheving og skravering).

Sitatet viser to ting: Backer uttaler seg for det første kun om Stortinget som *lovgiver*, noe vi skal se at også er gjennomgående i de øvrige lovforarbeidene. For det andre synes Backer å stille nokså lave krav når han uttaler at lovgiver ikke skal kunne «se bort fra hensynet til miljøet» i sitt arbeid, men strammer til igjen når han uttaler at vurderingen av miljøhensyn i forhold til andre hensyn må være «reell». For at Stortingets vurdering av hensynet til miljøet i forhold til andre samfunnsmessige hensyn skal anses som «reell», synes det nærliggende å kreve at de folkevalgte må ha *klart for seg hvilke konsekvenser en lov er egnet til å få for miljøet*. Lest i sammenheng med hans øvrige argumentasjon, synes uansett Backers mening å ha vært at borgerne ikke uten videre skulle få prøve saken for domstolene etter grunnlovsbestemmelsen i de tilfellene lovgiver hadde tatt stilling til miljøspørsmålet. Lovgiver skulle altså stå nokså fritt hva gjaldt den endelige materielle vurderingen.

Backers betraktninger rundt at lovgiver etter alternativ B plikter å foreta en «reell» vurdering av miljøhensyn i forhold til andre samfunnsmessige hensyn, minner sterkt om en form for kvalitetskrav. Etter hans oppfatning skulle nemlig den nye grunnlovsbestemmelsen sørge for en grundig lovgivningsprosess hvor miljøhensyn kom frem i lyset og ble vurdert. Var dette gjort, skulle domstolene vike tilbake fra å overprøve loven etter grunnlovsbestemmelsen. Som vi nå har sett, lå imidlertid søkelyset kun på Stortingets rolle som *lovgiver*. Backer uttaler seg ikke om hvilke krav en må stille til Stortinget i de situasjoner hvor det skal samtykke til et forvaltningsvedtak.²⁷¹ Som vi snart skal komme inn på, kan betraktningene likevel gi en viss veiledning også til vårt spørsmål. Før vi diskuterer dette

²⁶⁸ Dette alternativet svarte hovedsakelig til det som ble fremsatt av Eva Fleischer i 1984, se Dok. nr.10 (1983–1984). forslaget ble nedstemt på Stortinget, blant annet fordi man mente at de juridiske rettighetene var for uklare, jf. Innst. s. nr. 95 (1987–1988) s. 4.

²⁶⁹ Dette alternativet svarte hovedsakelig til det som ble fremsatt av Eva Fleischer i 1984, se Dok. nr. 10 (1983–1984). Dette ble avvist som følge av at det ble ansett som for uklart og ville kunne skape tvister i uheldig omfang, se Innst. s. nr. 95 (1987–1988) s. 4.

²⁷⁰ For en nærmere redegjørelse for de ulike alternativene, se Backer (1990) s. 28–32.

²⁷¹ Dette er heller ikke særlig overraskende, ettersom Stortinget som den klare hovedregel ikke samtykker til forvaltningsvedtak, jf. kapittel 2.

nærmere, skal vi imidlertid se litt nærmere på det endelige innholdet i Grl. § 110 b og den senere vedtatte § 112.

8.3 Innholdet i Grunnloven § 110 b

Grunnlovens § 110 b lød som følger:

«Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævine og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For at ivaretage deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger.»

Bestemmelsen kom inn i Grunnloven i 1992. I likhet med Grl. § 112 la bestemmelsen tydelige plikter på statens myndigheter både i første ledd andre punktum, om at ressursene skal disponeres langsiktig og allsidig, og i tredje ledd om at «Statens Myndigheder» skal gi nærmere «bestemmelser» til å gjennomføre grunnsetningene.

Forslaget til miljøbestemmelsen ble satt fram av stortingsrepresentantene Liv Aasen og Einar Førde i Dok. nr. 12 (1987–1988) forslag nr. 15. De fastslår blant annet at bestemmelsen innebærer en plikt for styresmaktene til å «sørge for at miljøvernomsynet vert innarbeidd i regelverket på alle samfunnsområder der det er relevant». ²⁷² Der dette er gjort, vil Stortingets tolkning av grunnlovsbestemmelsen normalt bli avgjørende for borgernes rettigheter. Deretter uttaler de imidlertid at

«I dei tilfella der miljøvernomsyn ikkje er innarbeidd i lovgivinga, bør ein likevel opne for at privatpersonar eller organisasjonar som har rettsleg interesse etter vanlege prosessreglar, får prøvd rettane sine ved domstolane med heimel direkte i Grunnlova. [...] Her kan det nemnast at både opplysningsplikta og kravet til konsekvensutgreiingar i stor grad er innarbeidd i lovgivinga allereie, m.a. i forvaltningslova, i lova om offentleg dokumentinnsyn og i reglane om konsekvensutgreiingar i fleire særlover, t.d. forureningslova og petrolemslova.»²⁷³

Grunnlovsforslaget, samt begrunnelsen bak dette og uttalelsen om at bestemmelsen medfører at Stortinget skal innarbeide miljøhensyn i lovgiving, har betydelige likhetstrekk med Backers forslag B og begrunnelsen bak denne i hans utredning. ²⁷⁴ Uttalelsen viser videre at forslagsstillerne var av den oppfatning at lovgiver allerede hadde tatt stilling til miljøspørsmålet på flere lovområder. Det er kanskje nettopp dette poenget Høyesterett forsøker å fremheve når de i klima-dommen uttaler at det eksisterer få «lovtomme rom» på dette området, og at en nærmere avgrensning mot når lovgiverne har tatt stilling til et spørsmål derfor kan være uklart. ²⁷⁵

Grunnlovsforslaget ble behandlet av Utenriks- og konstitusjonskomiteen, som ga sin innstilling i Innst. s. nr. 163 (1991–1992). Komiteens egne merknader om rettsvirkningen på s. 6 minner også om uttalelsene til forslagsstillerne. Innstillingen

²⁷² s. 34-35.

²⁷³ s. 35.

²⁷⁴ Eneste ulikhet er at Backers grunnlovsforslag hadde setningen om styresmaktens plikt som siste punktum i bestemmelsens første ledd.

²⁷⁵ Avsnitt 139. Se nærmere om dette i kapittel 9.

uttaler blant annet at grunnsetningene i første og andre ledd vil være en «grunnlovfestet retningslinje for Stortingets lovgivende myndighet på dette området», og at denne retningslinjen kommer til uttrykk i bestemmelsens tredje ledd. Det fastslås også at grunnsetningene i første og annet ledd også vil «være de som skal anvendes når det gjelder miljøproblemer som lovgiverne ikke har tatt stilling til». Komiteen viser videre til at tredje ledds krav om at myndighetene vedtar nærmere bestemmelser for å gjennomføre grunnsetningene i første og annet ledd «innebærer en plikt for lovgivende myndigheter til også å innarbeide retten til kunnskap og foreliggende informasjon i lovgivningen på dette området». I tillegg pekes det på at det i tredje ledd «ligger en plikt for de lovgivende myndigheter til å **sørge for at miljøhensyn innarbeides i lovgivningen på alle aktuelle samfunnsområder**» (min utheving).

Både Backer, forslagsstillerne og komiteen er tilsynelatende altså enige om at grunnsetningene i første og annet ledd skulle benyttes på miljøproblemer som Stortinget ikke har tatt stilling til i forkant av lovvedtaket.²⁷⁶ Både Dok. nr. 12 (1987–1988) og Innst. s. nr. 163 (1991–1992) synes likevel gjennom dette å legge noe strammere bånd på Stortinget enn Backer. At forslagsstillerne og komiteen mener at miljøhensyn skal «innarbeides» i lovgivningen, stiller nemlig et strengere krav til Stortinget enn Backers uttalelse om at lovgivningen ikke kan «se bort fra hensynet til miljøet», samt at Stortinget må foreta en «*reell* vurdering og prioritering av miljøhensyn» i forhold til andre samfunnsmessige hensyn. I førstnevnte tilfelle vil jo miljøbestemmelsen kunne anses som brutt hvis miljøhensyn ikke er *integrert i loven*, eksempelvis ved at lovgiver har oppstilt et krav om konsekvensutredning før vedtak som kan ha betydning for miljø kan fattes.²⁷⁷ Et slikt krav kan jeg ikke se at kan utledes av et krav om at Stortinget må ha «tatt stilling til miljøspørsmålet». Det sentrale synes heller å være at Stortinget *i forkant av lovvedtakelsen* har vurdert hvilke miljøspørsmål som gjør seg gjeldende på området, og tar dette med i betraktning når den nye loven utarbeides.

Interessant er også at representant Jan Petersen fra Høyre presiserte under stortingsbehandlingen at det at et område ikke er lovregulert, «ikke i og for seg betyr at området ikke er tenkt på.» Etter hans syn kunne det også bety at «man på dette området ikke har sett noe problem som trenger en nærmere lovregulering».²⁷⁸ Det virker altså som om Petersen mente at et lovtomt rom ikke automatisk innebar at Stortinget ikke hadde tatt stilling til miljøspørsmålet i en lov; det sentrale var at det faktisk hadde *overveid* miljøspørsmålet i lovgivningsprosessen, og at denne vurderingen hadde vært reell. Bestemmelsen ville etter hans syn likevel «være et viktig incitament til å få miljøomsyn innarbeidet i lovgivningen og i avgjørelsesprosessene på alle samfunnsområder der dette ennå ikke er gjort», slik som forslagsstillerne også fremhever. Tankegangen har en tydelig parallell til høyesterettspraksis på prøvingsrettens område og synet om at Stortingets egen oppfatning av grunnlovmessigheten av en lov skal tillegges betydelig vekt, jf. kvalitetskravet utledet fra Kløfta-dommen.²⁷⁹

Det synes uansett klart at der lovgiver hadde gitt «nærmere Bestemmelser til Gennemføre» grunnsetningene i første og annet ledd, var det disse bestemmelsene som skulle anvendes – ikke grunnlovsbestemmelsen.²⁸⁰ Hadde Stortinget vurdert miljøspørsmålet på et område og integrert miljøhensyn i det relevante regelverk, skulle domstolene altså vike tilbake i sin prøving etter Grl. § 112. Grunnloven skulle i slike tilfeller bare ha betydning som tolkningsargument og

²⁷⁶ Saksordføreren fremhevet også at grunnsetningene i første ledd skulle benyttes på miljøproblemer som lovgiveren ikke har tatt stilling til, jf. S.tid. 3735-3742 (1991–1992) s. 3736-3737 sp. 2.

²⁷⁷ Dette er jo gjort i bl.a. petroleumsløven, vassdragsreguleringsloven og vannfallrettighetsloven, jf. del II.

²⁷⁸ S.tid. 3735–3742 (1991–1992) s. 3739.

²⁷⁹ Jf. Rt. 1976 s. 1 (Kløfta) på s. 6. Se nærmere om dette i kapittel 10.2.

²⁸⁰ Backer (1990) s. 30.

retningslinje for myndighetenes vedtak. Dersom lovgiver *ikke* hadde tatt stilling til miljøspørsmålet, kunne loven derimot prøves for domstolene direkte med hjemmel i Grunnloven. Denne rettslige betydningen av bestemmelsen skulle fungere som et sikkerhetsnett ved såkalte «hull i loven».²⁸¹

Dersom lovgiver har fastsatt klare forskriftsbestemmelser om grenseverdier, i tillegg til å utstyre forvaltningen med tydelige forpliktelser og hjemler som gjennomfører grunnsetningene i Grl. § 112 første og annet ledd, synes det for øvrig nokså forsvarlig å konkludere med at Stortinget har «tatt stilling til miljøproblemet» i deres rolle som *lovgiver*. Som påpekt av Fleischer i hans kritikk av forarbeidene til den tidligere Grl. § 110 b, er det imidlertid nokså vanskelig å skille mellom lovgiver og forvaltning på dette området:

«Det kan være vanskelig å se hvilken realitet det blir i komiteens og andres sontring mellom forvaltningens virksomhet og lovgiverens – slik at domstolene skal kunne gripe inn mot det første, men ikke det annet. Hva betyr det i det hele når det tales om ‘miljøproblemer som lovgiverne ikke har tatt stilling til’? En vesentlig egenskap ved svært meget av den lovgivning vi har om miljøverdier, er at det dreier seg om fullmaktslovgivning – eller, mer presist, om kompetansetildeling. Loven, vedtatt av Stortinget, sier ikke selv hvorvidt og hvor langt miljøverdiene skal beskyttes. Bestemmelser om dette overlates til forvaltningen innenfor de fullmakter lovreglene har gitt. Betyr dette at Stortinget har ‘tatt stilling’? Svaret skulle være nei».²⁸²

Gjennomgangen viser uansett at heller ikke forarbeidene til Grl. 110 b sier noe direkte om hvilke kvalitetskrav vi kan stille til Stortingets saksbehandling når det samtykker til *forvaltningsvedtak*. Samtidig er det interessant å ta med seg at forarbeidene også her – i likhet med Backers utredning – er helt tydelige på at Stortinget i rollen som *lovgiver* har en forpliktelse til å ta stilling til miljøspørsmålet i forkant av lovvedtakelsen, og at domstolene kun skal vike tilbake fra å prøve en lov etter § 112 første og annet ledd når dette er gjort.

8.4 Grunnlovsrevisjonen i 2014

Som vi har sett, fikk Grl. § 112 et litt annet innhold enn den tidligere Grl. § 110 b ved revisjonen i 2014. Første og annet ledd fikk først og fremst et mer moderne språk, uten at lovgiver gjennom språkoppdateringen tilsiktet noen realitetsendringer. Det samme kan derimot ikke sies om endringen av tredje ledd. Ordet «give» ble erstattet med «skal iverksette», og formuleringen «nærmere Bestemmelser» ble utvidet til «tiltak». Sistnevnte ord omfatter mer enn lovgivning.²⁸³

Grl. § 112 ble vedtatt i forbindelse med den omfattende grunnlovsrevisjonen i 2014, som hadde som siktemål å grunnlovfeste menneskerettighetene. Utvalget som ble satt til å vurdere grunnlovfesting av menneskerettighetene ble ledet av Inge Lønning, og den endelige rapporten ble overrakt Stortinget som Dok. nr. 16 (2011–2012). Selv om rapporten er svært omfattende, er uttalelsene tilknyttet den nye Grl. § 112 knappe. Utvalget viser rett nok til Innst. s. nr. 163 (1991–1992) s. 5, herunder også at grunnsetningene i Grl. § 110 b første og andre ledd har «rettslig betydning på flere måter».²⁸⁴ Det fremheves deretter at Stortinget ved utarbeidelsen av miljøbestemmelsen hadde lagt til grunn at «private borgere eller organisasjoner i gitte tilfeller kan fremme sine miljørettigheter etter § 110 b for

²⁸¹ Backer (1990) s. 38.

²⁸² Fleischer (1999) s. 60.

²⁸³ For mer informasjon om den rettslige betydningen av denne revideringen, se klima-dommens avsnitt 128 flg.

²⁸⁴ Se Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 243.

domstolene». Som Høyesterett også poengterer i klima-dommen, synes utvalgets henvisninger i fotnotene å peke på nettopp den situasjonen hvor Stortinget ikke har tatt stilling.²⁸⁵ Utvalget fremhever deretter at det likevel ikke er «klart under hvilke omstendigheter slike direkte krav kan gjøres gjeldende, hvilket kan ha svekket bestemmelsens betydning».²⁸⁶ På side 245–246, etter en gjennomgang av andre konstitusjoner, blir det videre klart at Lønningutvalget ønsker å endre tredje ledd for å «tydeliggjøre» styresmaktens plikt til å ta i betraktning og ivareta miljøet, blant annet gjennom lovgivningsarbeidet.

Utover det ovennevnte, uttaler ikke utvalget seg nærmere om kvalitetskravet i lovgivningstilfellene. Det sies heller ikke noe nærmere om hvilke kvalitetskrav vi kan stille til Stortinget utenfor dens rolle som lovgiver. Det er med andre ord lite nytt å hente fra rapporten fra Menneskerettighetsutvalget når det gjelder kravet om at Stortinget må ha tatt stilling til miljøspørsmålet i forvaltningssaker.

I Grunnlovsforslag 31 (2011–2012) settes det videre frem et forslag til § 112 på bakgrunn av Lønning-utvalgets rapport. Forslaget er gjengitt uten nærmere drøftelse, ettersom det ble satt frem for å bli håndtert etter valg av nytt Storting, jf. Grl. § 121. I etterkant av at det nye Stortinget har blitt valgt og tredd i kraft, drøftes forslaget helt kort av kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 187 S (2013–2014).²⁸⁷ Komiteen sier imidlertid ingenting nærmere om kravet om at lovgiver må ha tatt stilling til miljøspørsmålet. Totalt sett gir dermed grunnlovsrevisjonen i 2014 lite veiledning i vår vurdering.

8.5 Sammenfatning

Gjennomgangen av forarbeidene har vist oss at når lovgiver ikke har tatt stilling til miljøspørsmålet, vil miljøbestemmelsen kunne benyttes direkte for domstolene. I slike tilfeller er det grunnsetningene i første og annet ledd som skal benyttes som rettsgrunnlag, og ikke øvrig lovgivning på området.²⁸⁸ Grunnlovgivers klare forutsetninger har dermed vært at Stortinget ikke skal kunne se bort fra miljøhensyn i sitt lovgivningsarbeid, og at grunnsetningene i første og annet ledd skal fungere som en grunnlovfestet retningslinje for Stortingets lovgivende myndighet på miljørettens område. Lovgivers vurdering og prioriteringen av miljøhensyn i forhold til andre samfunnsmessige hensyn må i tillegg være *reell*.

Når lovgiver har tatt stilling til miljøspørsmålet, er samtidig domstolene gitt et tydelig signal om å frastå fra å prøve lovgivers materielle avgjørelser som omhandler klima og miljø; dette skal (i all hovedsak) anses som politikk og ikke juss. Dette bygger imidlertid på en forutsetning om at Stortinget har vurdert miljøproblemene i tråd med § 112 første og annet ledd, slik at den endelige loven er vedtatt på bakgrunn av en prosess hvor miljøhensyn har vært overveid – og kanskje til og med hensyntatt.

Paradokset i vår problemstilling er at det foreligger et forvaltningsvedtak som Stortinget har «samtykket» til. Vi vurderer altså ikke krav til Stortinget i dets rolle som lovgiver, men i dets rolle som deltaker i en vedtaksprosess som skal ende opp i et forvaltningsvedtak. Gjennomgangen i del II har vist oss at det ikke er så rent sjelden at Stortinget på ulikt vis er involvert i forvaltningsvedtak, og tidvis også kan anses å ha samtykket til forvaltningens vedtak. Så hvorfor diskuterer ikke forarbeidene dette perspektivet? Må fraværet av slik diskusjon innebære at et kvalitetskrav – et krav om at Stortinget må ha tatt stilling til miljøproblemene i saken før domstolene viker tilbake i sin prøving – ikke kan gjøres gjeldende overfor Stortinget når det ikke har lovgiverhatten på, men forvaltningshatten?

²⁸⁵ Se Dok. nr. 16 (2011–2012) s. 244 med videre henvisninger og fotnoter, samt avsnitt 129 i klima-dommen.

²⁸⁶ For en analyse av den svake betydningen Grl. § 110 b hadde i rettspraksis, se Fauchald (2007).

²⁸⁷ s. 25–26.

²⁸⁸ For en kritisk gjennomgang av en slik ordning, se Fauchald (2015) s. 27.

Trolig kan vi ikke trekke slike slutninger fra forarbeidene. Disse synes nemlig kun å ha tenkt på Stortinget som et organ som vedtar lover, og forvaltningen som organet som utøver av forvaltningsrett.²⁸⁹ Grunnlovgiver har tilsynelatende altså ikke vært *bevisst* det faktum at også Stortinget kan utøve forvaltningsmyndighet. Det som derimot fremstår helt klart, er at grunnlovgiver har ønsket å vedta en grunnlovsbestemmelse som sørger for at vårt folkevalgte organ tar i betraktning de miljøproblemer som eksisterer i utøvelsen av sin hovedoppgave – nemlig å vedta lover. Når dette først er gjort, skal imidlertid domstolene holde seg unna. Begrunnelsen er nettopp behovet for et politisk handlingsrom, da en vidtgående og bindende vektlegging av miljøhensyn kan komme i strid med andre viktige samfunns målsettinger. Miljøhensyn tilsier nemlig ikke at enhver miljøbelastning til enhver tid bør unngås. Dette vil eksempelvis være tilfellet hvis et miljøproblem er mindre alvorlig enn miljøproblemet det erstatter.²⁹⁰ For at myndighetene skal kunne ta helhetlige og gode beslutninger som *totalt sett* bidrar til en bærekraftig utvikling, må det imidlertid kreves at de har sett *hvilke miljøkonsekvenser som deres maktutøvelse medfører*. Det vil være svært underlig om grunnlovgiver har ment at dette premisset bare skal stå seg i én av funksjonene til Stortinget hvor det har behov for politisk handlingsrom, nemlig i rollen som lovgiver. Slike bakenforliggende hensyn kommer nemlig inn med stor styrke også i forvaltningssaker hvor Stortinget har samtykket, noe klima-dommen er et svært godt eksempel på.

Forarbeidene til Grl. § 112, sett i lys av de grunnleggende hensyn som fremheves der, trekker etter mitt syn i retning av at det eksisterer et kvalitetskrav som kan gjøres gjeldende av domstolene overfor Stortinget (også) i de tilfeller hvor Stortinget må anses som «involvert» i et forvaltningsvedtak. Nærmere bestemt tilsier forarbeidsuttalelsene vi har gjennomgått at Stortinget må ha tatt stilling til miljøproblemet i forkant av sitt «samtykke» til forvaltningsvedtaket for at den høye materielle prøvingsterskelen skal komme til anvendelse etter Grl. § 112. Dersom en slik vurdering er utelatt, er det opp til domstolene å vurdere om vedtaket er i strid med grunnsetningene i første og annet ledd. Som vi skal diskutere nærmere i kapittel 10, er en slik tolkning godt i samsvar med maktfordelingsprinsippet. Også uttalelser i klima-dommen støtter en slik tolkning, noe vi nå skal se nærmere på.

²⁸⁹ Noe som også følger av den klassiske maktfordelingstankegangen som jeg skisserer i kapittel 2.

²⁹⁰ Jf. bl.a. Backers (1990) s. 27–28.

9 Kommer et kvalitetskrav til uttrykk også i klima-dommen?

Som vi har sett, uttaler Høyesterett på avsnitt 139 at det klare utgangspunktet er at det er opp til styresmaktene å bestemme hva slags tiltak som skal settes i verk etter Grl. § 112. En slik tolkning forankrer retten i forhistorien og forarbeidene til miljøbestemmelsen. Deretter poengterer førstvoterende at bestemmelsen likevel vil kunne benyttes direkte for domstolene når det gjelder miljøproblemer som «lovgjevarane ikkje har teke stilling til». Formuleringen gjenkjenner vi godt fra forarbeidene, og må sies å innebære en form for kvalitetskrav. Førstvoterende påpeker imidlertid også at «[k]va som nærare ligg i ei mogleg avgrensing mot dei tilfella der lovgjevarane *har* teke stilling til eit spørsmål, kan [...] vera uklart, sidan det er få «lovtomme rom» på dette området».²⁹¹ Utover dette uttaler ikke retten seg om hva «teke stilling til» nærmere innebærer, eller om kravet er innfridd hva gjelder den aktuelle lovgivningen.

En sannsynlig forklaring på hvorfor Høyesterett ikke sier noe nærmere om kravet i den konkrete vurderingen, er at miljøbestemmelsens forarbeider tydelig viser at lovgiver forutsatte at når miljøhensyn er innlemmet i lovgivningen, så er det denne lovgivningen som skal benyttes – ikke Grl. § 112. Ettersom petroleumregelverket har regler om konsekvensutredning og vektning av miljøhensyn mot andre samfunnsinteresser, se eksempelvis petroleumsløven §§ 3-1 og 20, kan det argumenteres for at lovgiver ved petroleumsløven dermed har tatt stilling til miljøspørsmålet. Dette legges som nevnt også direkte til grunn i Dok. nr. 12 (1987–1988).²⁹² Også petroleumsforskriftens kapittel 4a har som formål å sikre vern av miljøet, samt å stille krav til myndighetenes miljøvurderinger så tidlig som mulig.²⁹³ En nærliggende tolkning av Høyesteretts (manglende) argumentasjon er derfor at retten forutsatte at Stortinget i sin funksjon som *lovgiver* faktisk hadde tatt stilling til miljøspørsmålet. At dette ikke ble presisert, kan indikere at Høyesterett anså spørsmålet som uproblematisk. Det er i denne forbindelse verdt å nevne at Høyesterett, før gjennomgangen av Grl. § 112 sin ordlyd og tilhørende forarbeider, allerede hadde brukt noe tid på å gjennomgå den rettslige reguleringen av petroleumsvirksomheten i Norge – herunder også reglene om konsekvensutredning, samt hvordan regelverket hadde blitt etterfulgt ved den 23. konsesjonsrunde.²⁹⁴ Retten hadde dermed allerede vist at miljøhensyn var innlemmet i regelverket.

Også Høyesterett bruker kun betegnelsen «lovgiver» når de henviser til kravet om at miljøspørsmålet skal være hensyntatt.²⁹⁵ Ordbruken viser klart nok at retten mener at Stortinget må ha tatt stilling til miljøspørsmålet i forkant av vedtakelsen av en *lov* – altså i rollen som lovgiver, for at domstolene skal vike tilbake i sin overprøving etter § 112. Som vi har sett, synes også Høyesterett å legge til grunn at kravet var innfridd på *lovgivningsstadiet*. Dommen er imidlertid taus når det gjelder spørsmålet om kravet også kan gjøres gjeldende i de tilfeller Stortinget har samtykket til et *forvaltningsvedtak*. Kanskje kan tausheten indikere at et slikt krav til saksbehandlingen ikke kan gjøres gjeldende når det er et forvaltningsvedtak som prøves for domstolen, og ikke en lovbestemmelse.

Samtidig er det uttalelser i dommen som tilsier det motsatte. Retten påpeker blant annet at ordlyden i Grl. § 112 ikke gir noe klart svar på hvilken rettslig relevans bestemmelsen har for «vedtak som Stortinget har gjort eller samtykt

²⁹¹ Se avsnitt 139.

²⁹² s. 35. Se også kapittel 8.3.

²⁹³ Se nærmere om dette i OED (2006), punkt 3 romertall I og klima-dommens avsnitt 189.

²⁹⁴ Jf. avsnitt 65-77.

²⁹⁵ Se avsnitt 103, 104, 115 og 139.

til».²⁹⁶ Deretter fastslår Høyesterett at Grl. § 112 må forstås som en sikkerhetsventil når Stortinget har «handsama ei sak», noe som må sies å omfatte både lovgivning, stortingsvedtak og vedtak som Stortinget har samtykt til.²⁹⁷ For at domstolene skal kunne tilsidesette et *lovvedtak* av Stortinget, fastslo retten videre at Stortinget «grovt [må] ha sett til side pliktene sine etter § 112 tredje ledd».²⁹⁸ En kontekstuell tolkning av avsnitt 138 til 142 viser imidlertid at forutsetningen for denne høye prøvingsterskelen ved domstolsprøving av lovgivning synes å være at Stortinget i lovsprosessen har tatt stilling til miljøspørsmålet. Er ikke det gjort, vil nemlig borgeren kunne prøve sin sak «direkte for domstolane». I et slikt tilfelle blir det altså ikke nødvendig å argumentere for at man befinner seg over den materielle prøvingsterskelen. Det særlig viktige poenget i vår sammenheng følger dermed av uttalelsen i avsnitt 142 om at «[d]ette same må gjelde ved andre stortingsvedtak og vedtak som Stortinget har samtykt til».

At den høye materielle terskelen etter Høyesteretts syn også skal gjelde når Stortinget har samtykket til et vedtak, og ikke bare når Stortinget har vedtatt en lov, tilsier at kravet om at Stortinget må ha tatt stilling til miljøspørsmålet også må gjelde i samtykkesakene. Det ville vært merkelig om Høyesterett kun mente å overføre det materielle kravet som eksisterer når et lovvedtak prøves for domstolene over til forvaltningsvedtakene hvor Stortinget har vært «involvert», men ikke kravet om at Stortinget må ha tatt stilling til miljøspørsmålet. Høyesterett forankrer nemlig den materielle terskelen i hensynet til demokrati og det faktum at lovgiver er best egnet til å foreta «politiske avvegingar og breiare prioriteringar». Demokratihensyn tilsier derimot ikke automatisk at vi anvender en høy materiell terskel for overprøving av et forvaltningsvedtak dersom vårt folkevalgte organ eksempelvis har samtykket basert på feil eller mangelfullt grunnlag. Det vil nemlig kunne by på utfordringer å konstatere at Stortinget i realiteten stiller seg bak et vedtak når det ikke har fått tilstrekkelig informasjon om miljøkonsekvensene av vedtaket.²⁹⁹ Et krav om at Stortinget må ha tatt stilling til miljøspørsmålet også i vedtakstilfellene er slik sett egnet til å styrke demokratiet. Det er også et viktig poeng at Stortinget heller ikke får foretatt gode «politiske avvegingar og breiare prioriteringar» som domstolene bør være varsomme med å overprøve etter Grl. § 112 når ikke all relevant informasjon er på bordet før en beslutning skal tas, herunder også miljøkonsekvensene ved vedtaket.

Også ett av de bærende behovene for domstolskontroll – nemlig behovet for *uavhengig kontroll* i enkeltsaker³⁰⁰ – tilsier at kravet må gjelde også når Stortinget har samtykket til et forvaltningsvedtak for at dette samtykket skal iverksette den høye materielle terskelen. Som fremhevet av Montesquieu, er det en «evig erfaring, at hvert menneske som har makt er tilbøyelig til å misbruke den».³⁰¹ Ved å dele makten i tre ulike institusjoner, og ved å etablere mekanismer som sørger for kontroll mellom disse, minsker vi faren for myndighetsmisbruk. Domstolene fungerer nettopp som en slik kontrollerende mekanisme. Å anvende den høye materielle terskelen uten en konkret vurdering av beslutningsgrunnlaget i de tilfeller hvor Stortinget er involvert, vil utfordre denne ideen. Argumentet må særlig ses i sammenheng med at regelverket i dag er langt mer komplisert enn tidligere. Ikke bare er reglene blitt mer kompliserte og omfattende, men også *fakta*grunnlaget. Det er en uunngåelig konsekvens at risikoen for *feilvurderinger* av denne grunn er

²⁹⁶ Se avsnitt 139.

²⁹⁷ En kontekstuell tolkning av uttalelsene i avsnitt 142 indikerer at dette også var Høyesteretts mening.

²⁹⁸ Se avsnitt 142.

²⁹⁹ Se nærmere om dette i kap. 10.

³⁰⁰ Se nærmere om dette i Moen (2019), s. 100.

³⁰¹ Jf. Montesquieu (1748) s. 301, oversatt i fra Eckhoff (1965) s. 11. Domstolene hadde for øvrig ingen kontrollfunksjon i Montesquieus verk. Trolig har dette en delvis sammenheng med at han så på rettsanvendelse som en slags mekanisk erkjennelsesjakt.

en større trussel mot borgernes rettssikkerhet. Å sikre en domstolskontroll med forvaltningens og Stortingets beslutningsgrunnlag i forkant av det endelige forvaltningsvedtak sørger slik sett for bedre avgjørelser – helt uavhengig av motivet for myndighetenes maktutøvelse.

Samlet sett er det derfor gode grunner til å tolke dommens avsnitt 142 dithen at Høyesterett, i tillegg til å overføre den høye materielle prøvingsterskelen fra lovvedtakstilfellene til forvaltningstilfellene, også overførte kvalitetskravet. Det ovennevnte illustrerer dermed hvor spesielt det er at Høyesterett ikke vurderer hvorvidt kvalitetskravet var innfridd i dets vurdering av om utvinningstillatelsene var i strid med Grl. § 112. Retten fokuserer kun på om vedtaket innebar en «grov tilsidesetjing av plikta etter tredje ledd» i den konkrete ugyldighetsvurderingen, og vurderer ikke om Stortinget hadde tatt stilling til miljøspørsmålet i forkant av sitt samtykke til åpningen av Barentshavet sør og sørøst.³⁰² Hvordan kan det ha seg? Overså retten kravet, eller synes den det var så åpenbart at Stortinget hadde tatt stilling at den ikke anså det som nødvendig å drøfte nærmere? Når en leser den konkrete ugyldighetsvurderingen etter Grl. § 112, synes det nærliggende å anta det førstnevnte.³⁰³

³⁰² Se avsnitt 157-163.

³⁰³ Dette har nok en stor sammenheng med at et kvalitetskrav ikke var en del av partenes prosedyre i retten.

10 Maktfordeling og prøvingsrett

10.1 Innledning

Etter gjennomgangen av ordlyd, forarbeider og uttalelser i klima-dommen, sitter vi igjen med følgende spørsmål: Hva er det egentlig grunnlovgiver og Høyesterett forsøker å formidle med kravet om at lovgiver må ha «tatt stilling til miljøspørsmålet» for at domstolene skal vike tilbake i sin prøving? Vi har tidligere i fremstillingen sett at etableringen av en høy materiell terskel i saker som innebærer å overprøve Stortingets skjønn, ikke representerer noe nytt på statsrettens område.³⁰⁴ Særlig gjelder dette når den aktuelle grunnlovsbestemmelsen åpner for å legge store rettslige bånd på Stortingets skjønnsutøvelse.³⁰⁵ Men heller ikke et kvalitetskrav innebærer noe nytt fenomen. I sin essens handler dette nemlig om hvor grensen skal settes mellom juss og politikk, og hvordan arbeidsfordelingen mellom Stortinget og domstolene skal fastsettes. Som vi nå skal se, er dette velkjente problemstillinger innenfor statsretten.

10.2 En linje med kvalitetskrav?

Ettersom klima-dommen tar stilling til om utvinningstillatelsene i 23. konsesjonsrunde er i strid med Grl. § 112, gjelder dommen selve *prøvingsretten*.³⁰⁶ Vi må nemlig ikke glemme at domstolene etter Grl. § 89 også har plikt til å prøve grunnlovmessigheten av *forvaltningsvedtak*, og ikke bare *lover*. Interessant i denne forbindelse, er at det lenge har vært vanlig å hevde at Stortingets syn på hvordan Grunnloven skal forstås må tillegges betydelig vekt av domstolene på prøvingsrettens område. Samtidig viser rettspraksis fra den senere tid at dette er en oppfatning som må nyanseres, ettersom Høyesterett tidvis også har oppstilt særskilte krav om *kvalitet* ved Stortingets grunnlovsvurdering. Denne praksisen går tilbake til Kløfta-dommen på 1970-tallet. Rettspraksisen gjelder imidlertid utelukkende grunnlovmessigheten av *lover*, og ikke *forvaltningsvedtak*. Den nære sammenhengen mellom grunnlovmessigheten av *lover* og *forvaltningsvedtak* etter Grl. § 89 gjør det like fullt tjenlig å sammenholde de resultatene jeg har kommet til ovenfor med øvrig rettspraksis på prøvingsrettens område, for å se om denne kan ha overføringsverdi til vår problemstilling.

I Rt. 1976 s. 1 (Kløfta) trekker Høyesterett opp en nokså tydelig arbeidsfordeling mellom Høyesterett og Stortinget. Dommen la opp til et gradert grunnlovsvvern ved prøving av *lovers* grunnlovmessighet, hvor lovbestemmelsene ble delt inn i tre ulike kategorier: 1) bestemmelser som gjelder vern av enkeltmenneskets personlige frihet eller sikkerhet, 2) bestemmelser som regulerer andre statsmakters arbeidsmåte eller innbyrdes kompetanse, og 3) grunnlovsbestemmelser til vern om økonomiske rettigheter.³⁰⁷ Saken gjaldt forståelsen av §§ 4 og 5 i lov nr. 4 av 26. januar 1973 om erstatning ved ekspropriasjon av fast eiendom, og om denne var i tråd med Grl. § 105. Med andre ord befant saken seg innenfor kategorien «økonomiske rettigheter».

Høyesterett fant det blant annet klart at «Stortingets forståelse av lovens forhold til slike grunnlovsbestemmelser må spille en betydelig rolle når domstolene skal

³⁰⁴ Se nærmere i kapittel 3.4.3.

³⁰⁵ Sml. eksempelvis Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) og senest Rt. 2013 s. 1345 (Strukturkvote).

³⁰⁶ Prøvingsretten er et grunnlovfestet prinsipp som innebærer at domstolene har en rett og plikt til å kontrollere om en *lov* eller et *vedtak* er i strid med Grunnloven. Prinsippet har lenge hatt status som «sikker konstitusjonell sedvanerett», jf. Rt. 1976 s. 1, og ble kodifisert i Grunnloven 12. juni 2015 gjennom Grl. § 89.

³⁰⁷ Jeg kommer ikke til å diskutere tredelingen nærmere i denne sammenheng, ettersom det er *kvalitetskravet* vi er interessert i. Se likevel kapittel 11 for en kort drøftelse om hvilke forhold som kan påvirke prøvingsintensiteten.

avgjøre grunnlovmessigheten, og domstolene må vise varsomhet med å sette sin vurdering over lovgiverens». Førstvoterende ville av denne grunn «vike tilbake for å konstatere grunnlovsstrid» i tilfeller hvor det forelå «rimelig tvil, og hvor Stortinget klart har vurdert og bygd på at loven ikke kommer i strid med grunnloven». ³⁰⁸ Formuleringen viser at det både eksisterer en terskel i form av «rimelig tvil», samt et *kvalitetskrav* som innebærer at Stortinget «klart [må] ha vurdert og bygd på» at en lov ikke er grunnlovsstridig. ³⁰⁹ Et lignende synspunkt synes for øvrig også lagt til grunn i Rt. 1990 s. 284 (Selsbakk), hvor Høyesterett så bort fra Stortingets grunnlovsdrøftelse i forarbeidene da disse var av *generell* art. ³¹⁰

I den første av tomtefestesakene, Rt. 2007 s. 1281 (Øvre Ullern), uttalte førstvoterende også at det måtte stilles et «kvalitetskrav i den forstand at Stortingets standpunkt må være basert på et overveid syn, og at eventuelle misforståelser kan ha betydning for hvilken vekt Stortingets standpunkt kan tillegges.» ³¹¹ Samme dag ble Rt. 2007 s. 1308 (Sørheim) avsagt, hvor Høyesterett utdypet at det ligger:

«et kvalitetskrav i Høyesteretts forutsetning for å begrense prøvelsesretten i tvilstilfelle – at Stortinget **klart har vurdert og bygget på at loven er i samsvar med grunnloven**. Det må etter min mening i hvert fall bety at **vesentlige konsekvenser** av en lov, som klart fremstår som problematiske i forhold til grunnloven § 105, må være **overskuet og grunnlovmessigheten vurdert** under lovforberedelsen. Fremgår ikke dette, kan uttalelser holdt på generelt plan om at forholdet til grunnloven er vurdert og funnet i orden, vanskelig tillegges avgjørende vekt av domstolene» (min understrekning). ³¹²

Sørheim-dommen omhandlet fastsettelsen av prisen for innløsning av en festetomt etter tomtefesteloven § 37 første ledd, som ga rett til innløsning til 40 prosent av tomteverdien. Bestemmelsen hadde blitt endret helt i sluttspurten av lovgivningsprosessen, nærmere bestemt i komitébehandlingen på Stortinget. Av denne grunn hadde ikke bestemmelsen fått noen begrunnelse i forarbeidene. Justiskomiteen hadde imidlertid lagt til grunn at endringen ikke var i strid med Grl. § 105 og retten til «full Erstatning» ved eiendomsavståelse, og viste til Kløfta-dommen. Etter komiteens syn la dommen grunnlag for at Høyesterett skulle legge «betydelig vekt på Stortingets syn i forhold til lovers grunnlovmessighet». ³¹³ Høyesterett viste på sin side til kvalitetskravet, og kunne «ikke se at det Stortinget uttalte om forholdet til Grunnloven, viser at konsekvensene ved at festeren kan kreve innløsningssummen fastsatt til 40 prosent av tomteverdien, er overskuet og vurdert i forhold til Grunnloven». ³¹⁴ Summariske vurderinger vil normalt altså ikke tillegges vekt.

Også i den omdiskuterte Rt. 2010 s. 143 (Rederiskatt) kom Høyesteretts flertall til at det måtte oppstilles et kvalitetskrav før Stortingets eget syn skulle vektlegges tungt i tvilstilfeller. Førstvoterende fremhevet at:

««[d]et inneber at Stortinget må ha lagt til grunn eit relevant prøvings-tema og vore merksam på vesentlege konsekvensar av ei lov. Når det av Stortinget er gjort ei prøving ut frå ei anna norm for grunnlovsprøving enn den eg meiner må nyttast, gjer det at det er vanskeleg å leggje vekt på

³⁰⁸ s. 5-6.

³⁰⁹ Jf. også Holmøyvik (2016) s. 221.

³¹⁰ Se øverst på s. 295 i dommen.

³¹¹ Avsnitt 76.

³¹² Avsnitt 42.

³¹³ Se dommens avsnitt 61 med videre henvisninger.

³¹⁴ Avsnitt 61.

sjølve interesseavveginga hos Stortinget. Ut frå den norma eg har lagt til grunn, er grunnlovsspørsmålet etter mitt syn ikkje tvilsamt.»³¹⁵

Til forskjell fra Sørheim-dommen, hadde Stortinget her «gjort ei svært grundig vurdering av grunnlovsspørsmålet, og i innstillinga frå finanskomiteen er det utførlege drøftingar og vurderingar.»³¹⁶ Stortinget hadde med andre ord gjort alt som kunne forventes for å avklare om lovbestemmelsen, som omhandlet overgangsregler i forbindelse med en omlegging av rederiskatteordningen, var i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grl. § 97.³¹⁷

Stortinget hadde etter flertallets syn likevel benyttet *feil norm*, og av denne grunn kunne ikke dets syn tillegges avgjørende vekt.³¹⁸ Å oppstille et krav om at Stortinget må benytte en konkret norm er av en helt annen karakter enn å kreve at Stortinget «klart har vurdert og bygget på at loven er i samsvar med grunnloven» og at «vesentlige konsekvenser av en lov» er overskuet.³¹⁹ Etter mitt syn kan en kanskje også vurdere kravet om riktig grunnlovsnorm som et særegent krav om *kvalitet* på de vurderinger som er foretatt av Stortinget. Det er i så fall liten tvil om at Høyesterett her stiller meget strenge krav til kvaliteten på Stortingets vurdering før denne kan gis vekt i vurderingen av om loven er grunnlovsmessig. Med referanse til førstvoterendes nevnte uttalelse i rederiskattedommen formulerer Inge Lorange Backer seg enda skarpere, og legger til grunn at uttalelsen «ser nærmest på Stortinget som en annen – og underordnet – rettsanvender der det blir liten plass for et «samspill» mellom to statsmakter og for det politiske skjønn i krysningfeltet mellom generelle samfunnshensyn og individuelle konsekvenser ved tolking av Grunnloven».³²⁰

Når Høyesterett i klima-dommen har valgt å tillegge Stortingets samtykke betydelig vekt i sin vurdering av om det foreligger et brudd på § 112, tangerer kravet om at Stortinget også må ha «tatt stilling til miljøspørsmålet» på sett og vis kvalitetskravet som er oppstilt i Kløfta og de etterfølgende dommene vi nå har gjennomgått i relasjon til de økonomiske rettigheter. Det er imidlertid et viktig poeng at nevnte rettspraksis knytter seg til spørsmålet om domstolenes prøving av grunnlovsmessigheten av *lover* av økonomisk karakter, og ikke spørsmål om prøving av grunnlovsmessigheten av *forvaltningsvedtak* på miljørettens område. Vi kan derfor ikke uten videre gi avgjørelsene særlig overføringsverdi.

Felles for disse spørsmålene er likevel at de begge omhandler maktfordelingen mellom domstolene som beskytter av Grunnloven³²¹ og Stortinget som folkevalgt organ.³²² Avgjørelsene illustrerer videre at domstolene også på andre rettsområder har stilt krav til kvalitet ved Stortingets vurderinger, og at denne kvaliteten har vært en forutsetning for at dets syn skal vektlegges. Nevnte rettspraksis har en litt annen substans, men gir altså uttrykk for samme type tankegang som den vi har sett i Grl. § 112 sine forarbeider og klima-dommen: Skal Stortingets syn ha vekt og begrense domstolsprøvingen, må det stilles kvalitetskrav til vurderingen.³²³ Enten det er i form av at Stortinget klart har vurdert og bygget på at loven er i samsvar med Grunnloven, at det har benyttet en viss vurderingsnorm, eller at

³¹⁵ Avsnitt 172-173.

³¹⁶ Avsnitt 172.

³¹⁷ Jf. også Holmøyvik (2016) s. 222.

³¹⁸ Det er verdt å påpeke at et mindretall på fem av elleve dommere i Høyesterett mente at normen som Stortinget hadde anvendt, var korrekt.

³¹⁹ Sml. Sørheim-dommen avsnitt 42.

³²⁰ Jf. Backer (2016) s. 316. Se også en (tilsynelatende) kritisk gjennomgang i Tverberg (2013), særlig s. 266-268, og Mestad (2015) s. 242-244.

³²¹ Jf. Grl. § 89.

³²² Jf. Grl. kapittel C, særlig § 49.

³²³ Jf. også Schei (2011) s. 329.

Stortinget har tatt stilling til miljøkonsekvensene av et forvaltningsvedtak i forkant av at (reelt) samtykke til dets innhold er gitt.

10.3 Maktfordeling som bevegelig mål

Som vi har sett, har det blitt argumentert for at domstolene er dårlig egnet til å treffe avgjørelser i saker som gjelder grunnleggende miljøspørsmål, slik som i klima-saken, og at avgjørelser om åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet og etterfølgende utvinningstillatelser i realiteten er politiske – og ikke juridiske – avgjørelser.³²⁴ Dette ligger tilsynelatende også bak førstvoterendes uttalelse i klima-dommen om at demokratihensyn tilsier at avgjørelser i saker om grunnleggende miljøspørsmål blir truffet av folkevalgte organ, og ikke av domstolene.³²⁵ Førstvoterende har naturligvis et godt poeng. Mange avgjørelser som omhandler miljø krever brede avveininger, hvor verdispørsmål settes på spissen. I tillegg er det et sentralt poeng at ivaretagelse av naturen og fremtidig bedring av miljøtilstanden forutsetter politiske kompromisser; kanskje må man gi på et område for å kunne ta på et annet, men totalt sett vil politikken føre til en forbedring av miljøtilstanden.³²⁶ Ettersom domstolene ikke har utredningskapasitet til å identifisere de best egnede tiltak, er de dårlig egnet til å foreta slike vurderinger. Det er også et viktig poeng at tiltak som sørger for en bærekraftig utvikling vil kreve midler fra felleskapets ressurser, og at domstolene heller ikke har noen bevilgningsmyndighet.³²⁷

Påstander om at domstolene er dårlig egnet til å treffe visse avgjørelser bygger imidlertid ofte på en forutsetning om at avgjørelsen må tas *enten* av domstolen *eller* Stortinget. Ser vi kun problemstillingen fra en slik synsvinkel, vil jo svaret som oftest være at vårt folkevalgte organ har de beste forutsetninger til å fatte avgjørelser. Det vesentlige å vurdere er etter mitt syn derfor ikke om det er domstolene eller Stortinget som er «best egnet» til å fatte en beslutning, ettersom domstolenes beslutningsgrunnlag er vesensforskjellig fra det hos Stortinget og forvaltningen; kvalitetskravet innebærer at domstolene skal vurdere om forvaltningens eller Stortingets *arbeid med saken*, samt *begrunnelse*, holder mål, noe som krever mindre fagkunnskap. En slik kontrollkompetanse er og blir noe annet enn primærkompetanse. Og etter mitt syn er det nettopp denne dimensjonen kravet om at Stortinget må ha tatt stilling til miljøspørsmålet i realiteten handler om; kvalitetskravet skal sørge for at alle kortene er på bordet når Stortinget skal fatte sin beslutning.

Som nevnt i kapittel 9, tilsier heller ikke demokratihensyn at vi anvender en høy materiell terskel for overprøving av et forvaltningsvedtak dersom vårt folkevalgte organ har samtykket til vedtaket basert på feil eller mangelfullt grunnlag. Det kan eksempelvis tenkes at Stortinget, dersom det hadde hatt tilstrekkelig informasjon om miljøvirkningene av forvaltningsvedtaket, hadde samtykket til vedtaket på andre premisser – eller kanskje ikke i det hele tatt. Demokratihensyn kan heller i disse tilfellene tale *mot* en høy terskel. Et kvalitetskrav er derfor godt i tråd med maktfordelingsprinsippet.

Som vi har sett, er samtidig det kvalitetskrav som er utledet av Høyesterett på prøvingsrettens område når det gjelder grunnlovsmessigheten av lover, utpreget skjønnsmessig. Illustrerende er at rettspraksis på prøvingsrettens område ofte er preget av dissenser om hvilken betydning Stortingets syn skal få. Flertallet i Rederiskatt (6) la eksempelvis til grunn at det var anvendt feil norm i Stortingets grunnlovsmessighetsvurdering etter Grl. § 97, mens mindretallet (5) la avgjørende vekt på det faktum at Stortingets faktiske vurdering hadde vært svært grundig.

³²⁴ Se eksempelvis uttalelsene til regjeringsadvokaten og Eilertsen som blir sitert i kapittel 1.

³²⁵ Avsnitt 141.

³²⁶ Se nærmere om dette særlig i kapittel 8.3.

³²⁷ Se nærmere i Backer (1993) kapittel 1.

I Sørheim var flertallet og mindretallet uenige om hvorvidt Stortinget faktisk hadde sett det sentrale grunnlovsspørsmålet, noe som til en viss grad også synes å være tilfellet i Rt. 2006 s. 293 (Arves Trafikkskole). Der poengterte nemlig flertallet (11) at grunnlovsspørsmålet ikke hadde vært drøftet i forarbeidene, mens mindretallet (4) mente at Stortinget hadde vært bevisst de grunnlovsspørsmål som meldte seg – selv om disse ikke var gitt noen direkte plass i forarbeidene.³²⁸

Interessant er også at Holmøyvik har tatt til orde for at selve *terskelen* for at Stortingets vurdering av grunnlovsmessigheten skal vektlegges synes hevet i etterkant av Kløfta-dommen.³²⁹ Dette begrunner han med at Høyesterett i både Sørheim, Rederiskatt og Opplysningsvesenets fond³³⁰ legger til grunn at Stortingets vurdering av grunnlovsmessigheten kun kan avgrense domstolenes prøvingsrett i «tvilstilfelle», og ikke bare ved «rimelig tvil», slik som ble lagt til grunn i Kløfta. I Opplysningsvesenets fond ble det videre fastslått av flertallet at Stortingets grunnlovsvurdering kun var avgjørende ved «kvalifisert tvil».³³¹ Denne formuleringssendingen må sies å innebære en klar skjerping.

Selv om den kontrollertes syn kvalitativt sett må anses som holdbar, viser altså den ovennevnte rettspraksis – i tillegg til klima-dommen – at det likevel *varierer* hvor stor vekt Høyesterett vil tillegge Stortingets syn. Oppsummert er det interessant å merke seg at Høyesterett i det hele tatt ikke synes å vektlegge Stortingets egen vurdering i noen av de fire plenumssakene som er behandlet i etterkant av Kløfta-dommen.³³² Det synes videre å være en utbredt oppfatning i nyere juridisk teori om at domstolene ikke nødvendigvis trenger å ta hensyn til Stortingets oppfatning av grunnlovsmessigheten av en lov.³³³ God kvalitet på vurderingene av grunnlovsmessigheten er med andre ord ikke *alene* tilstrekkelig til at Stortinget får siste ord, og prøvingsintensiteten og arbeidsfordelingen mellom domstolene og Stortinget varierer også i de tilfellene hvor kvaliteten på Stortingets vurdering kan anses som god.³³⁴ Etter mitt syn er rettspraksisen slik sett godt egnet til å illustrere at det eksisterer ulike måter å tenke maktfordeling på, noe som påvirker domstolskontrollen av kvaliteten på Stortingets ulike vurderinger.

Også eldre rettsavgjørelser på prøvingsrettens område viser at domstolenes vilje – og dermed makt – til inngående å prøve grunnlovsmessigheten av en lov har vært i bevegelse helt siden første gang domstolene påberopte seg retten til å overprøve den utøvende makt tidlig på 1800-tallet, og frem til i dag.³³⁵ Maktfordelingen mellom Stortinget og domstolene har altså vært gjennom ulike faser, hvor domstolene enten har valgt å overprøve myndighetenes vedtak eller ikke.³³⁶ Når Høyesterett i klima-dommen har anlagt en svært høy materiell prøvingssterskel etter Grl. § 112 for de tilfeller hvor Stortinget er «involvert», i tillegg til å avstå fra å vurdere om Stortinget hadde tatt stilling til de miljøspørsmål som meldte seg i forbindelse med dens vurdering av om utvinningstillatelsene var i strid med § 112, må Høyesterett kanskje sies å tilhøre sistnevnte kategori. Vi må samtidig ikke underdrive betydningen av at kvalitetskravet ikke ble prosedert av noen av partene i søksmålet. I tillegg er det et viktig poeng at saken omhandlet utvinningstillatelser i et område

³²⁸ Mindretallets holdning minner om den til representant Petersen, jf. kapittel 8.4.

³²⁹ Jf. Holmøyvik (2016) s. 222-223.

³³⁰ Rt. 2010 s. 535 (Tomtefeste).

³³¹ Rt. 2010 s. 535 avsnitt 148.

³³² Se Rt. 2010 s. 143, Rt. 2010 s. 535, Rt. 2010 s. 1445 og Rt. 2013 s. 1345.

³³³ Se eksempelvis Holmøyvik (2016) s. 224-227, Smith (2015) s. 360, Solheim (2014) s. 1-48, Skoghøy (2011) og Graver (2011a) s. 95.

³³⁴ Se nærmere om dette i kapittel 10.4.

³³⁵ Høyesterettsdommen som gir uttrykk for en prøvingsrett ble avsagt i 1822, jf. Smith (1993) s. 131 flg. Se også Tverberg (2021) s. 855-881 for en nærmere redegjørelse av prøvingsrettens historiske utvikling.

³³⁶ Se en gjennomgang av utviklingen i Tverberg (2021) s. 855-881.

hvor det på domstidspunktet ikke var oppdaget petroleum, og at tillatelsene i seg selv ikke medførte noen form for forurensning.

11 En grundighetsstandard

Del III har foreløpig vist at både ordlyd, forarbeider, uttalelser i klima-dommen, systembetragtninger og grunnleggende hensyn trekker i retning av at Stortinget må ha tatt stilling til miljøspørsmålet i forkant av sitt samtykke til et forvaltningsvedtak for at domstolene skal kunne anvende den høye materielle terskelen etter Grl. § 112. Alternativet er at Stortingets samtykke tillegges avgjørende betydning i enhver sak hvor den materielle terskelen ikke er overskredet – til og med i de saker hvor Stortinget i forkant av sitt samtykke overhodet ikke har forstått hvilke miljøkonsekvenser forvaltningsvedtaket vil medføre.³³⁷ Dette vil innebære en uholdbar rettstilstand som vanskelig kan forsvares på grunnlag av rettskildene. Det kan derfor ikke anses som tilstrekkelig at Stortinget har vært «involvert» i forvaltningssaken – det må også ha tatt stilling til miljøspørsmålet. Vi må altså oppstille et *kvalitetskrav* til Stortingets involvering for at deres syn skal medføre en høy materiell prøvingsterskel etter Grl. § 112. Ettersom Stortinget i utgangspunktet kun tar stilling til informasjonen som regjeringen gir i forvaltningssaker (og i lovsaker), vil kvalitetskravet vi stiller til Stortinget – og som blir avgjørende for om vi vektlegger dets syn – få en direkte konsekvens for de krav som må stilles til regjeringen og departementenes saksbehandling og konsekvensutredninger. Det er viktig at de er seg bevisst dette ansvaret.

Det mest interessante trekket ved kvalitetskravet er etter mitt syn ikke det forhold at det gir domstolene en mulighet til å intensivere prøvingsintensiteten etter Grl. § 112 for de tilfeller Stortinget må anses som «involvert», men at det åpner for en *kritisk etterprøvelse* av myndighetenes grunnlovsvurdering helt uavhengig av om denne er foretatt av Stortinget. Et slikt kvalitetskrav utelukker dermed i prinsippet at Stortingets samtykke gis egenvekt kun fordi det er Stortinget selv som har avgitt det. Kvalitetskravet åpner heller for en vektning av argumentasjon basert på dennes overbevisningsverdi. Vi anlegger slik sett en slags *grundighetsstandard* til Stortingets vurdering.³³⁸ Det neste spørsmålet blir da hvor grundig Stortinget må ha gått til verks før at vi kan si at det har tatt stilling til miljøspørsmålet.

Vi kan eksempelvis se for oss at Stortinget på et tidlig tidspunkt har fått seg forelagt en konsekvensutredning som gir et grundig og riktig bilde av miljøproblemet i en forvaltningssak. På bakgrunn av denne informasjonen, og etter å ha diskutert utredningens innhold, samtykker Stortinget (reelt) til vedtaket.³³⁹ I et slikt tilfelle må det anses å ha «teke stilling til miljøspørsmålet». I etterkant endrer imidlertid miljøproblemene man stod overfor på vedtakstidspunktet karakter eller omfang. Dette kan skyldes en rekke ulike årsaker – f.eks. nye rapporter eller naturhendelser. Kan vi da fortsatt si at Stortinget har tatt stilling til miljøproblemet? Leser vi avsnitt 222, synes svaret å måtte bli benektende:

«Dersom situasjonen på utvinningsstadiet er vorten slik at det vil vera i strid med Grunnlova § 112 å godkjenne utvinninga, vil styresmaktene både ha rett og plikt til ikkje å godkjenne planen».

Som vi har sett i artikkelens del II, samtykker Stortinget i visse tilfeller *formelt* til forvaltningens godkjenning av PUD. Når Høyesterett i avsnitt 223 også fastslår at staten på dette tidspunktet vil ha en plikt til å nekte å godkjenne planen dersom «omsynet til klima og miljø elles på det tidspunktet tilseier det», forutsetter det

³³⁷ Eksempelvis fordi konsekvensutredningen som er forelagt Stortinget før (reelt) samtykke er gitt er svært mangelfull og dermed ikke gir et dekkende bilde av miljøkonsekvensene ved vedtaket.

³³⁸ Se nærmere i Skjerdal (2013) s. 280-283.

³³⁹ Se nærmere i del II.

etter mitt syn at klimakonsekvensene ved godkjenningen er konsekvensutredet.³⁴⁰ Dersom dette ikke er gjort – noe en gjennomgang av de seneste PUD-godkjennin- gene viser at fortsatt er praksis selv etter at klima-dommen falt³⁴¹ – vil kvalitetskra- vet kunne medføre at Stortingets samtykke ikke kan iverksette den høye materielle terskelen etter Grl. § 112. Har ikke Stortinget ved sitt samtykke til godkjenning av en PUD vært klar over hvilke virkninger en slik godkjenning vil få for klimaet og miljøet, kan det neppe anses å ha «tatt stilling til miljøspørsmålet».

Til dette vil sikkert noen innvende at forbrenningsutslipp utenfor Norges gren- ser ikke kan omfattes av Grl. § 112, selv om dette er en følge av eksportert norsk petroleum, og at domstolene derfor ikke kan ta slik forbrenning med i vurderingen av om kvalitetskravet er innfridd. Interessant i denne sammenheng er Høyesteretts uttalelse i avsnitt 149:

«Grunnlova § 112 vernar ikkje generelt mot handlingar og verknader utanfor kongeriket. Men dersom verksemder i utlandet som norske sty- resmakter har direkte innverknad på eller kan setja i verk tiltak mot, gjer skade i Noreg, må det kunne trekkjast inn ved bruken av Grunnlova § 112. Eit døme er forbrenning av norskprodusert olje eller gass i utlandet, når det fører til skade også i Noreg.»

Avsnittet kan tolkes slik at Grl. § 112 gir et vern for nasjonalt miljø, men i liten grad tar ansvar for det globale miljøet. Det er likevel noe uklart hva Høyesterett egentlig legger i uttalelsen, og hvor grensedragningen skal gå. Etter mitt syn gir det imidlertid liten mening om forbrenning av norskprodusert olje ikke skal ses i sammenheng med andre utslipp av klimagasser.³⁴² De beste grunner taler dermed for at også utslipp i utlandet må inkluderes i konsekvensutredningen på PUD-stadiet for at Stortinget i samtykketilfellene kan anses å ha tatt stilling til miljøspørsmålet.

Eksemplene ovenfor viser uansett at hvilke kvalitetskrav domstolene må stille til Stortingets involvering må vurderes *konkret*. Det er eksempelvis viktig å fremheve at det er noe annet å ta stilling til miljøspørsmål på lovgivningsstadiet enn på vedtaksstadiet. Vurderingen må i førstnevnte tilfelle naturligvis være mer over- siktsbasert enn på tidspunktet hvor et samtykke til et forvaltningsvedtak skal gis. På samme måte som kvalitetskravet som er oppstilt av Høyesterett ved prøving av grunnlovsmessigheten av lover av økonomisk karakter, vil kvalitetskravet etter Grl. § 112 også nødvendigvis bli *skjønnsmessig*. Spørsmålet blir om vi likevel kan utarbeide noen retningslinjer for hvor intensivt domstolene skal prøve kvaliteten av Stortingets syn.

Som vi har sett, legger Høyesterett i Kløfta-dommen opp til et gradert grunnlov- svern ved å dele inn grunnlovsbestemmelsene i tre ulike kategorier. Denne trede- lingslæren har lenge vært et sentralt referansepunkt på prøvingsrettens område,

³⁴⁰ Også NIM har tatt til orde for en slik tolkning, jf. NIM (2022). Tilsvarende er også i etterkant av at denne fremstillingen ble skrevet blitt lagt til grunn av Oslo tingrett i 23-099330TVI-TOSL/05. Kli- maorganisasjoner saksøkte staten for å ha gitt ulovlige tillatelser til tre oljeprosjekter, og fikk fullt medhold av Oslo tingrett. Tingretten konstaterte blant annet at manglende konsekvensutredning på tidspunktet for godkjenning av PUD måtte anses som saksbehandlingsfeil, og konkluderte med at alle tre tillatelser til utbygging var ugyldige. Staten har anket dommen.

³⁴¹ Se NIMs gjennomgang av oppfølgingen av Høyesteretts dom i NIM (2022), hvor de i kapittel 2.4 fastslår at det etter 22. desember 2020 er godkjent minst 4 PUDer, uten at det i den forbindelse har blitt gjort oppdaterte vurderinger av forbrenningsutslipp. Energi- og miljøkomiteen har samtidig (uprøvd) lagt til grunn Olje- og energidepartementets opplysning om at «departementet fra og med høsten 2021 har endret saksbehandlingen av søknader om godkjenning av planer for utbygging og drift av petroleumforekomster etter å ha vurdert dommen fra Høyesterett, og at departementet nå vurderer klimakonsekvensene av forbrenning ved behandlingen av planene», se Innst. 433 S (2021–2022) s. 2. Det er imidlertid ingen notoritet rundt at departementet endret praksis høsten 2021.

³⁴² Se NIM (2020b) kapittel 2.5.1 hvor dette diskuteres nokså grundig. Jeg slutter meg til denne rettslige tilnærmingen.

selv det kan stilles spørsmål ved dens innhold og stilling i norsk rett i dag.³⁴³ Uavhengig av doktrinens stilling, er det et viktig poeng at Grl. § 112 ikke plasseres så enkelt i én kategori. Interessant i denne forbindelse er uttalelsen avgitt av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)³⁴⁴ om at tredelingen er «utviklet for endimensjonale rettighetskonstellasjoner, mens klimarettigheter i tid er flerdimensjonale; inngrep har betydning i dag, men vil i størst grad ramme yngre og framtidige generasjoner.»³⁴⁵ Ettersom dette er grupper som står uten politisk representasjon i dag, og klimaendringene i tillegg er irreversible, kan det argumenteres for at hensynet til demokratisk forankring og styringshensyn kommer i en litt annen stilling enn andre typer rettigheter.³⁴⁶ Også den canadiske Høyesterett og den tyske forfatningsdomstolen har argumentert i disse baner.³⁴⁷ Dommene reiser andre problemstillinger enn klima-dommen, men den underliggende problemstillingen er etter mitt syn den samme – nemlig hvor fritt et gitt og geografisk begrenset flertall bør stå i å fatte beslutninger som påvirker interesser som ikke er representert, og i hvilken utstrekning domstolene bør vike tilbake fra å prøve slike beslutninger av hensyn til dette flertallet. Høyesterett drøfter imidlertid ikke dette perspektivet i klima-dommen, og det er usikkert hvor domstolen vil legge seg i fremtidige saker. Kanskje står vi overfor en fjerde kategori rettigheter; en som (også) tar i betraktning den flerdimensjonale siden ved Grl. § 112.

Det er uansett nærliggende å anta at prøvingsintensiteten i all hovedsak vil bero på inngrepets *art og styrke*. I realiteten er det jo en slik tankegang Kløfta-dommen bygger på, og denne er også å finne i en mengde menneskerettighetspraksis.³⁴⁸ I sin kjerne omhandler Grl. § 112 rettigheter av en art som kaller på intensiv domstolskontroll.³⁴⁹ Samtidig vil også sakstypene etter miljøbestemmelsen variere i både omfang og alvor. Eksempelvis kan vi se for oss at Stortinget samtykker til at forvaltningen skal godkjenne en rekke store PUDer, og at dette senere vil medføre betydelige utslipp av klimagasser.³⁵⁰ Prøvingen av involveringens kvalitet vil i et slikt tilfelle være mer intens enn hvis saken gjelder *reversibel* og *begrenset* miljøskade, som ved oppføring av vindmøller i et fjerntliggende område som ikke går på bekostning av uerstattelig natur- og dyreliv. I førstnevnte tilfelle vil nemlig brenningen av fossilt brensel føre til *irreversibel* og *omfattende* skade på miljøet, og dermed også påvirke livsbetingelsene til yngre og fremtidige generasjoner. Den

³⁴³ Undersøkelser viser at tredelingen ikke har blitt vist til i Høyesteretts praksis siden 2010, jf. NIM (2020b) s. 33, fotnote 198 med videre henvisninger. Det var derfor noe overraskende at Høyesterett valgte å gjøre et såpass stort poeng ut av tredelingslæren i den helt ferske avgjørelsen i HR-2023-2030-P, jf. særlig avsnitt 106-143. Og ikke minst var det interessant at Høyesterett der valgte å nyansere tredelingslæren. Retten konkluderer nemlig med at i vurderingen av hvor inngående domstolenes grunnlovskontroll skal være, må det først - og med utgangspunkt i tredelingen fra Kløfta-dommen – tas stilling til hvilken kategori grunnlovbestemmelsen hører hjemme i. Deretter må det vurderes om bestemmelsen har "særtrekk som gir grunn til å justere prøvingsgraden". Se nærmere om diskusjonen rundt doktrinens hensiktsmessighet i eksempelvis Holmøyvik (2016) s. 210-242, Skjerdal (2013) s. 275-296, Tverberg (2013) s. 256-303, Indreberg (2015) s. 393-420 og Schei (2011) s. 319-335.

³⁴⁴ Norges institusjon for menneskerettigheter er en norsk statlig institusjon som ble vedtatt opprettet av Stortinget i 2015 ved NIM-loven.

³⁴⁵ NIM (2020a) s. 71.

³⁴⁶ Se nærmere i NIM (2020a) s. 71 og Graver (2020).

³⁴⁷ Se Greenhouse Gas Pollution Pricing Act 2021 (Supreme Court of Canada), avsnitt 206 og Neubauer and others v. Germany 2021 (Federal Constitutional Court of Germany), avsnitt 206-207.

³⁴⁸ Se eksempelvis Aall (2018) s. 109-112 og s. 156, samt Kjølbro (2020) s. 25-26 med videre henvisninger.

³⁴⁹ Det kan samtidig innvendes at et for strengt kvalitetskrav også kan innebære en trussel mot demokratiet, se nærmere i Smith (2002).

³⁵⁰ Slik som ved godkjenning av PUDene i Johan Sverdrup-feltet. Se Prop. 114 S (2014-2015) og behandlingen av Innst. 382 S (2014-2015).

eneste måten å holde seg innenfor Paris-avtalens temperaturmål og å avverge oppvarming over 1,5 grader, er nemlig å utfase fossilt brensel.³⁵¹

Etter mitt syn er det gode grunner for å anlegge en inngrepsmålestokk som styres av naturvitenskapelige premisser.³⁵² Med hvilken intensitet domstolene prøver om kvalitetskravet er innfridd styres da fortsatt av inngrepets art og styrke, men målestokken styres ikke utelukkende av legalitetsprinsippet – slik som er vanlig ved alminnelig prøvingsrett. Det må i tillegg rettes fokus mot hvor inngripende vedtaket er for *naturen*.

³⁵¹ Se eksempelvis IPCC (2022) s. 2-72 og Glasgow Climate Pact (2021) avsnitt 36 (“the phasedown of unabated coal power and phase-out of inefficient fossil fuel subsidies”).

³⁵² Dette kan eksempelvis også være artsmål for de konkrete bestandene slik de står oppført i naturmangfoldloven.

Del IV: Sammenfatning og refleksjon

Det overordnede temaet i denne fremstillingen har vært betydningen av Stortingets involvering i forvaltningsvedtak for domstolsprøvingen i klima- og miljøraker. Hovedfokuset har vært rettet mot prøving etter Grl. § 112 og når den høye materielle prøvingsterskelen som Høyesterett etablerer i klima-dommen, kommer til anvendelse. Tidvis diskuteres det også litt mer generelt rundt hvilken betydning stortingsinvolvering har for domstolsprøvingen.

I fremstillingens del II har jeg sett på stortingsinvolvering i forvaltningssaker på miljørettens område – både *lovbestemt* og *ikke-lovbestemt*, samt hvilken betydning denne involveringen har for domstolsprøvingen. Den historiske bakgrunnen for de lovbestemte involveringspliktene i petroleumsforskriften § 6d, vassdragsreguleringsloven § 3 og vannfallrettighetsloven § 2 har vist at begrunnelsen for stortingsinvolveringen i hovedsak har vært den store samfunnsmessige betydningen av vedtakstypene det er tale om å involvere Stortinget i. Lovgiver har samtidig valgt å lovfeste stortingsinvolveringen ulikt for de tre rettsområdene. Etter vassdragsreguleringssaker kreves Stortingets eksplisitte og *formelle samtykke* for visse utbygginger, mens når nye områder for petroleumsvirksomhet skal åpnes etter petroleumsløven, eller det skal skje erverv av større vannfall, kreves det kun at regjeringen *fremlegger* saken for Stortinget. Som følge av petroleumregelverket forelå det av denne grunn heller ikke noe *formelt* stortingsamtykke ved åpningen av Barentshavet sør og sørøst – til tross for at Høyesterett synes å forutsette dette i klima-dommen.

Analysene av relevant rettspraksis på området, herunder Alta- og Klima-dommen, illustrerer videre at stortingsinvolveringen har gitt ulike utslag i prøvingsintensiteten. Sistnevnte avgjørelse viser ikke minst at det skal en del til før stortingsinvolveringen aktualiserer den høye materielle prøvingsterskelen etter Grl. § 112. Det kreves imidlertid ikke noe formelt stortingsamtykke for at Stortinget skal anses som «involvert». Avgjørende er om Stortinget *i realiteten* har samtykket til forvaltningsvedtakets innhold, slik at demokratihensyn tilsier at domstolene bør være varsomme i sin overprøving. Særlig gjennomgangen av de ikke-lovbestemte formene for stortingsinvolvering i kapittel 4 viser at stortingsinvolveringen kan ta mange ulike former, og at vurderingstemaet vil kunne gi ulike utslag avhengig av involveringens karakter.

Videre har jeg i fremstillingens del III funnet at det må oppstilles et *kvalitetskrav* til Stortingets involvering. Nærmere bestemt må Stortinget ha tatt stilling til miljøspørsmålet i forkant av sitt (reelle) samtykke til et forvaltningsvedtak for at den høye materielle terskelen etter Grl. § 112 kommer til anvendelse. Et slikt kvalitets-

krav støttes av både ordlyd, forarbeider og uttalelser i klima-dommen. Som vi har sett, tangerer også kravet om at Stortinget må ha tatt stilling til miljøspørsmålet i forvaltningssaken det kvalitetskravet som er oppstilt i Kløfta-dommen og øvrig rettspraksis på prøvingsrettens område. Selv om rettspraksisen ikke har direkte overføringsverdi, illustrerer den likevel at domstolene også på andre rettsområder har stilt krav til kvalitet ved Stortingets vurderinger, og at denne kvaliteten har vært en forutsetning for at dets syn skal vektlegges. Hvor grundig Stortinget må ha gått til verks for at det kan anses å ha tatt stilling til miljøspørsmålet, vil nok hovedsakelig bero på inngrepets art og styrke.

Fremstillingen oppstiller med dette krav til både *styrken* og *kvaliteten* av stortingsinvolveringen før denne kan aktualisere den høye materielle prøvingsterskelen etter Grl. § 112 – krav som gir domstolene det verktøyet de trenger for å unngå en utvikling hvor regjeringen bruker forhastede foreleggelse i Stortinget som middel for å sikre seg mot en inngående domstolskontroll.

Analysen viser dermed at selv om en ved første øyekast kan få inntrykk av at klima-dommen «tok livet av grunnlovens miljøbestemmelse»,³⁵³ inneholder avgjørelsen også uttalelser og innfallsvinkler som legger til rette for at domstolene kan ta en mer aktiv rolle også i tilknytning til Grl. § 112. Tilsvarende gjelder som vi har sett for de øvrige rettskilder. Uavhengig av hvilken linje norske domstoler velger å legge seg på fremover når det gjelder miljøbestemmelsen, viser altså rettskildene at det fortsatt eksisterer stor usikkerhet om hvor det reelle skillet mellom juss og politikk skal gå. Gråsonen er med andre ord fortsatt bevegelig – og langt fra endelig fastsatt.

³⁵³ Jf. Nordby (2021) og tittelen «Det store klima-søksmålet: Saken som tok livet av Grunnlovens miljøbestemmelse».

Kilderegister

Norske lover

- Grunnloven 1814
Kongeriket Norges Grunnlov gitt i riksforsamlingen på Eidsvoll den 17. mai 1814 (Grunnloven).
- Vassdragsreguleringsloven 1911
Lov 4. august 1911 nr. 12 om vassdragsreguleringer i industrielt øiemed (vassdragsreguleringsloven).
- Vassdragsreguleringsloven 1917
Lov 14. desember 1917 nr. 17 om regulering og kraftutbygging i vassdrag (vassdragsreguleringsloven).
- Vannfallrettighetsloven 1917
Lov 14. desember 1917 nr. 16 om konsesjon for rettigheter til vannfall mv. (vannfallrettighetsloven).
- Forvaltningsloven 1967
Lov 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Naturvernloven 1970
Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern (naturvernloven) (opphevet).
- Ekspropriasjonerstatningsloven 1973
Lov nr. 4 av 26. januar 1973 om erstatning ved ekspropriasjon av fast eiendom (opphevet).
- Forurensningsloven 1981
Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
- Petroleumsloven 1985
Lov 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet (petroleumsloven).
- Petroleumsloven 1996
Lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsaktivitet (petroleumsloven).
- Tomtefesteloven 1996
Lov 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste (tomtefesteloven).
- Vannressursloven 2000
Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).
- Naturmangfoldloven 2009
Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
- Havenergiloven 2010
Lov 04. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergiloven).
- NIM-loven
Lov 22. mai 2015 om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven).

Norske forskrifter og instruksjer

- Voldsoffererstatningsforskriften 1981
Forskrift 23. januar 1981 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling.
- Petroleumsforskriften 1997
Forskrift 27. juni 1997 til petroleumsloven.
- Forurensningsforskriften 2004

- Forskrift 1. juli 2004 om begrensnig av forurensning.
- Bevilgningsreglementet 2005
Forskrift 26. mai 2005 Bevilgningsreglementet.
- Havenergilovforskriften 2020
Forskrift 12. juni 2020 til havenergilova.

Norsk rettspraksis

- Rt. 1930 s. 971. -
- Rt. 1963 s. 1288. *Tokke-Vinje-vassdraget*
- Rt. 1973 s. 107. *Mardøla*
- Rt. 1976 s. 1. *Kløfta*
- Rt. 1976 s. 579. -
- Rt. 1982 s. 241. *Alta*
- Rt. 1990 s. 284. *Selsbakk*
- Rt. 1992 s. 182. *Polarsaken*
- Rt. 1996 s. 1415. *Borthen*
- Rt. 2005 s. 855. *Allseas Marine*
- Rt. 2007 s. 1281. *Øvre Ullern*
- Rt. 2007 s. 1308. *Sørheim*
- Rt. 2010 s. 143. *Rederiskatt*
- Rt. 2010 s. 535. *Tomtefeste*
- Rt. 2010 s. 1445. *Krigsforbryter*
- Rt. 2013 s. 1345. *Strukturkvote*
- Rt. 2015 s. 93. -
- Rt. 2015 s. 155. -
- HR-2016-2554-P. -
- HR-2017-2247-A. -
- HR-2020-2472-P. *Klima-dommen*

Grunnlovsforarbeider

- Innst. S nr. 128 (1929)
Innst. S nr. 128 (1929) forslag nr. 3 fra Castberg mfl.
- Innst. S nr. 47 (1931)
Innst. s. nr. 47 (1931) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag til forandring av grunnlovens §§ 26, 73 og 75 g. (forslag nr. 3 i dok. nr. 14 for 1929).
- S.tid. 554 (1931)
Stortingstidende 554 (1931) 26. mars – Forandr. av grunnlovens §§ 26, 73 og 75 g.
- Dok. Nr. 13 (1971–1972), forslag nr. 13
Dok. nr. 13 (1971–1972), forslag nr. 13 fra Helge Seip om endring av Grunnlovens § 110.
- Innst. S nr. 207 (1975–1976)
Innst. s. nr. 207 (1975–1976) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteén om forslag fra Helge Seip om endring i Grunnlovens § 110.
- Dok. nr. 13 (1979–1980)
Dok. nr. 13 (1979–1980) Forslag nr. 9 fra Nils Christie, vedtatt til fremsettelse av Anne-Lise Bakken og Ingrid Eide, til ny § 82 i Grunnloven; Forslag nr. 13 fra Øyvind Bjorvatn til endring av Grunnlovens § 110.
- Dok. nr. 10 (1983–1984)
Dok. nr. 10 (1983–1984) forslag nr. 12 s. 14-15.

- Innst. s. nr. 164 (1983–1984)
Innst. s. nr. 164 (1983–1984) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen angående forslag fra Øyvind Bjorvatn til endring av Grunnlovens § 110. (Vern om naturmiljøet og naturressursene).
- Dok. nr. 10 (1983–1984), forslag nr. 12
Dok. nr. 10 (1983–1984) Forslag nr. 12 fra Eva Funde Fleischer, vedtatt til fremsettelse av Osmund Faremo, til ny § 110 A i Grunnloven.
- Dok. nr. 12 (1987–1988), forslag nr. 14
Dok. nr. 12 (1987–1988) Forslag nr. 14 fra Eva Funde Fleischer, vedtatt til fremsettelse av Kjellbjørg Lunde og Theo Koritzinsky, til ny § 110 A i Grunnloven.
- Dok. nr. 12 (1987-88), forslag nr. 15
Dok. nr. 12 (1987-88), forslag nr. 15. Framlegg frå Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b i Grunnlova.
- Innst. s. nr. 95 (1987–1988)
Innst. s. nr. 95 (1987–1988) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Eva Funde Fleischer, vedtatt til fremsettelse av Osmund Faremo, til ny § 110 A i Grunnloven (Inngrep i naturmiljøet).
- Innst. s. nr. 162 (1991–1992)
Innst. s. nr. 162 (1991–1992) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Eva Funde Fleischer, vedtatt til fremsettelse av Kjellbjørg Lunde og Theo Koritzinsky, til ny § 110 a i Grunnloven.
- Innst. s. nr. 163 (1991–1992)
Innst. s. nr. 163 (1991–1992) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b i Grunnloven.
- S.tid. 3735-3742 (1991–1992)
Stortingstidende nr. 254, 3735-3742 (1991–1992). Forhandlinger om grunnlovsforslag fra 1) Funde Fleischer og 2) Førde og Aasen.
- Dok. nr. 16 (2011–2012)
Dok. nr. 16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.
- Dok. nr. 12:30 (2011–2012)
Dok. nr. 12:30 (2011–2012) Grunnlovsfesting av sivile og politiske rettigheter.
- Dok. nr. 12:31 (2011–2012)
Dok. nr. 12:31 (2011–2012) Grunnlovsfesting av sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter.
- Innst. 186 S (2013–2014)
Innst. 186 S (2013–2014) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovsfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV.
- 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.
- S.tid. 2469-2542 (2013–2014)
Stortingstidende 2469-2542 (2013–2014). Forhandlinger om grunnlovsforslag om sivile og politiske, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i Grunnloven.
- Innst. 165 S (2015–2016)

Innst. 165 S (2015–2016) 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 grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (romertall IX – begrensninger i de grunnlovfestede rettigheter).

Lovforarbeider, utredninger, stortingsmeldinger-, behandlinger, proposisjoner og vedtak

- Indst. O. XV (1906–1907)
Indstilling fra den ved stortingets beslutning av 5te december 1906 nedsatte specialkomite angaaende forandringer i vasdragsloven.
- Ot.prp. nr. 2 (1909)
Ot.prp. nr. 2 (1909) Angaaende utfærdigelse av lov om vasdragsreguleringer, hvorved industrielle formaal fremmes.
- Indst. O XIX (1910)
Indst. O XIX (1910) Indstilling fra justiskomiteen og landbrukskomiteen i forening angaaende utfærdigelse af en lov om vasdragsreguleringer.
- Ot.prp. nr. 8 (1910)
Ot.prp. nr. 8 (1910) Om utfærdigelse av en lov om vasdragsreguleringer, hvorved industrielle formaal fremmes.
- Ot.prp. nr. 44 (1910)
Ot.prp. nr. 44 (1910) Om utfærdigelse av en lov om vasdragsreguleringer i industrielt øiemed.
- Ot.prp. nr. 36 (1915)
Ot.prp. nr. 36 (1915) Om utfærdigelse av en lov om vasdragsreguleringer.
- Ot.prp. nr. 15 (1916)
Ot.prp. nr. 15 (1916) om forandringer i lov av 18de september 1918 om erhvervelse av vandfald, bergverk og anden fast eiendom.
- Indst. O.V (1917)
Indst. O.V (1917) Instilling fra special komiteen om utfærdigelse av en lov om erhvervelse av vandfald, bergverk og anden fast eiendom.
- Innstilling om ny lov om naturvern (1968)
Kommunal- og arbeidsdepartementet, Innstilling om ny lov om naturvern, Naturvernrådet, 1968.
- Ot.prp. nr. 65 (1968–1969)
Ot.prp. nr. 65 (1968–1969) Om lov om naturvern.
- St.prp. nr. 107 (1977–1978)
St.prp. nr. 107 (1977–1978) Om statsregulering av Altavassdraget i Finnmark fylke.
- S.tid 1253-1308 (1978)
Stortingstidende 1253-1308 (1978) Forhandlinger i Stortinget nr. 81-83 om utbygging av Altaelva.
- St.meld. nr. 43 (1978–1979)
St.meld. nr. 43 (1978–1979) Om Hardangervidda.
- Innst. s. nr. 43 (1978–1979)
Innst. s. nr. 43 (1978–1979) Innstilling fra industrikomiteen om videreføring av deler av produksjonen ved Tandbergs Radiofabrikk A/S.
- NOU 1979:43
NOU 1979:43 Petroleumslov med forskrifter.
- St.meld. nr. 61 (1979–1980)

- St.meld. nr. 61 (1979–1980) Om regjeringens arbeid med gjennomføringen av Stortingets vedtak om utbygging av Altavassdraget.
- Ot.prp. nr. 72 (1982–1983)
Ot.prp. nr. 72 (1982–1983) Lov om petroleumsvirksomhet.
 - St.meld. nr. 79 (1984–1985)
St.meld. nr. 79 (1984–1985) Olje- og basevirksomhet m.v.
 - St.meld. nr. 40 (1988–1989)
St.meld. nr. 40 (1988–1989) Nedbygging av funksjonshemmede barrierer: Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.
 - Innst. s. nr. 216 (1988–1989)
Innst. s. nr. 216 (1988–1989) Innstilling fra energi- og industrikomiteen om åpning av Barentshavet Syd for letevirksomhet.
 - St.meld. nr. 26 (1993–1994)
St.meld. nr. 26 (1993–1994) Utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen.
 - Innst. s. nr. 180 (1993–1994)
Innst. s. nr. 180 (1993–1994) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen.
 - Ot.prp. nr. 43 (1995–1996)
Ot.prp. nr. 43 (1995–1996) Om lov om petroleumsvirksomhet.
 - St.meld. nr. 29 (1998–1999)
St.meld. nr. 29 (1998–1999), unntatt kap. 8 om Kraftkontrakter med industrien; og forslag oversendt fra Stortinget 13.oktober 1999.
 - St.meld. nr. 33 (1999–2000)
St.meld. nr. 33 (1999–2000) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.
 - Innst. S nr. 122 (1999–2000)
Innst. S nr. 122 (1999–2000) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om energipolitikken.
 - S.tid. s. 2462-2479 (1999–2000)
Stortingstidende nr. 163, s. 2462-2479 (1999–2000) om energipolitikken og forslag fra representant Johnsen, Petersen og Sanner om snarlig tilrettelegging for etablering av gasskraftverk innenfor rammen av Kyotoavtalen.
 - St.meld. nr. 54 (2000–2001)
St.meld. nr. 54 (2000–2001) Norsk klimapolitikk.
 - Ot.prp. nr. 116 (2001–2002)
Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).
 - Dok. nr. 14 (2002–2003)
Dok. nr. 14 (2002–2003) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning.
 - Innst. s. nr. 210 (2002–2003)
Innst. s. nr. 210 (2002–2003) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning.
 - Innst. S nr. 145 (2002–2003)
Innst. S nr. 145 (2002–2003) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer.
 - Ot.prp. nr. 54 (2003–2004)

- Ot.prp. nr. 54 (2003–2004) Om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer.
- Innst. O. nr. 75 (2003–2004)
Innst. O. nr.75 (2003–2004) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom mv. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer.
 - Besl. O. nr. 80 (2003–2004)
Besl. O. nr. 80 (2003–2004) om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer.
 - Høring – forslag til endringer i petroleumsforskriften (2005)
Høring – forslag til endringer i petroleumsforskriften (ref. OED 05/00 813-1) 23. august 2005.
 - Høringsnotat om forslag til endringer i petroleumsforskriften (2005)
Høringsnotat om forslag til endringer i petroleumsforskriften (ref. OED 05/00 813-1) jf. høringsbrev 22. august 2005.
 - Innst. s. nr. 230 (2005–2006)
Innst. S nr. 230 (2005–2006) Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden mv. (endret betegnelse på private forslag og endring av Stortingets møtetid mv.).
 - St.meld. nr. 34 (2006–2007)
St.meld. nr. 34 (2006–2007) Norsk klimapolitikk.
 - Innst. s. nr. 111 (2007–2008)
Innst. s. nr. 111 (2007–2008) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven § 75 med sikte på å legge til rette for en større grad av stabilitet og klarhet i politikken og i rammebetingelsene for norsk næringsliv.
 - Ot.prp. nr. 52 (2008–2009)
Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
 - Innst. S nr. 298 (2008–2009)
Innst. nr. 298 (2008–2009) Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen om «Fra vernepliktig til veteran» om ivaretagelse av personell før, under og etter deltakelse i utenlandsoperasjoner.
 - St.meld. nr. 15 (2008–2009)
St.meld.nr.15 (2008–2009) Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.
 - St.meld. nr. 28 (2010–2011)
St.meld. nr.28 (2010–2011) En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten.
 - Meld. St. nr. 7 (2011–2012)
Meld. St. nr. 7 (2011–2012) Nordområdene.
 - Stortingets forretningsorden (2012)
Stortingets forretningsorden av 7. juni 2012.
 - Meld. St. 36 (2012–2013)
Meld. St. 36 (2012–2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomheten.
 - Meld. St. 41 (2012–2013)
Meld. St. 41 (2012–2013) Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012–2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet.

- Innst. 495 S (2012–2013)
Innst. 495 S (2012–2013) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet og tilleggs melding til Meld. St. 36 (2012–2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet.
- Innst. 206 S (2013–2014)
Innst. 206 S (2013–2014) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentant Rasmus Hansson om å stanse tildelingen av nye blokker i den 23. konsesjonsrunden på norsk sokkel.
- Prop. 114 S (2014–2015)
Sverdrup PUD og status norsk sokkel Prop. 114 S (2014–2015): Norges største industriprosjekt – utbygging og drift av Johan Sverdrup-feltet med status for olje- og gassvirksomheten.
- Innst. 382 S (2014–2015)
Innst. 382 S (2014–2015) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Norges største industriprosjekt – utbygging og drift av Johan Sverdrup-feltet med status for olje- og gassvirksomheten.
- Innst. 274 S (2015–2016)
Innst. 274 S (2015–2016) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Siv Elin Hansen og Heikki Eidsvoll Holmås om konsekvenser for norsk oljepolitikk av klimaavtalen i Paris.
- NOU 2015: 16
NOU 2015: 16 – Overvann i byer og tettsteder som problem og ressurs.
- Dok. 21 (2020–2021)
Dokument 21 (2020–2021) Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon.
- Prop. 1 S (2021–2022)
Prop. 1 S (2021–2022) For budsjettåret 2022 – Statsbudsjettet (Gul bok).
- Innst. 9 S (2021–2022)
Innst. 9 S (2021–2022) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2021, kapitlene under Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13).
- Innst. 143 S (2021–2022)
Innst. 143 S (2021–2022) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon kapittel 2 om rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen, kapittel 3 om Stortingets egen kontrollvirksomhet og kapittel 4 om anmodningsvedtak.
- Innst. 433 S (2021–2022)
Innst. 433 S (2021–2022) Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Une Bastholm, Lan Marie Nguyen Berg og Rasmus Hansson om å trekke tilbake utbyggingstillatelser på norsk sokkel som er i strid med Grunnloven.

Kongelige resolusjoner og tilhørende foredrag og kommentarer

- Kongelig resolusjon 15. juni 1979
Kongelig resolusjon av 15. juni 1979 om utbygging av Altaelven.
- Kongelig resolusjon 23. januar 1981
Kongelig resolusjon 23. januar 1981 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling.

- Kongelig resolusjon 16. januar 2006
Kongelig resolusjon av 16. januar 2006 Forskrift om endring i forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet.
- Foredrag til kongelig resolusjon 16. januar 2006
Foredrag til kongelig resolusjon av 16. januar 2006 om endring i forskrift til lov om petroleumsvirksomhet.
- Kongelig resolusjon 20. januar 2006
Kongelig resolusjon 20. januar 2006 om forskrift om endringer i petroleumsforskriften.
- Kommentarer til forskrift om endring i forskrift til lov om petroleumsvirksomhet 2006.
Kommentarer til forskrift om endring i forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet, fastsatt ved kgl.res. 20. januar 2006.
- Kongelig resolusjon 19. februar 2016
Kongelig resolusjon av 19. februar 2016 Utredningsinstruksen.
- Kongelig resolusjon 19. februar 2016
Kongelig resolusjon 19. februar 2016: Klage fra Natur og Ungdom, Naturvernforbundet og Vevring og Førdefjorden Miljøgruppe og Norske Lakseelver over Klima- og miljødepartementets vedtak 5. juni 2015 om tillatelse etter forurensningsloven til gruvevirksomhet i Engebøfjellet. Klagen tas ikke til følge (saksnr. 15/3378).
- Kongelig resolusjon 10. juni 2016
Kongelig resolusjon av 10. juni 2016 Utvinningsløyve for petroleum på den norske kontinentalsokkelen for 23. konsesjonsrunde.
- Kongelig resolusjon 29. november 2019
Kongelig resolusjon 29. november 2019: Klage over Nærings- og fiskeridepartementets vedtak 14. februar 2019 om tildeling av driftskonsesjon til Nussir ASA for utvinning av Repparfjord kobberforekomst. (saksnr. 19/5729).
- Kongelig resolusjon 12. juni 2020
Kongelig resolusjon av 12. juni 2020 om opning av områda Utsira Nord og Sørlege Nordsjø II for konsesjonshandsaming av søknader om fornybar energi-produksjon etter havenergilova.

Representantforslag

- Dokument 8:39 S (2013–2014)
Dokument 8:39 S (2013–2014) Representantforslag fra stortingsrepresentant Rasmus Hansson om å stanse tildelingen av nye blokker i den 23. konsesjonsrunden på norsk sokkel.
- Dokument 8:49 (2015–2016)
Dokument 8:49 (2015–2016) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Siv Elin Hansen og Heikki Eidsvoll Holmås om konsekvenser for norsk oljepolitikk av klimaavtalen i Paris.
- Dokument 8:4 S (2021–2022)
Dokument 8:4 S (2021–2022) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Lars Haltbrekken, Sofie Marhaug og Lan Marie Nguyen Berg om å stanse tildelingen av letetillatelser på norsk sokkel.

Justisdepartementets lovavdeling

- Lovavdelingen (2000)
Lovavdelingens uttalelse i brev 6. mars 2000 til Miljøverndepartementet [sak 2000/4183, «Gasskraftsaken»].

- Lovavdelingen (2003)
Lovavdelingens uttalelse i brev 12. november 2003 til Olje- og energidepartementet [sak 2003/07 527].
- Lovavdelingen (2015)
Lovavdelingens uttalelse i brev av 14. april 2015 til Klima- og miljødepartementet [sak 2015/2968].

Hurdalsplattformen

- Hurdalsplattformen
Hurdalsplattformen: For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet (2021–2025), tilgjengelig på: [https://www.regjeringen.no /no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/?ch=1](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/?ch=1) [sist besøkt 20.05.2022]

Olje- og energidepartementet

- OED (2006)
Olje- og energidepartementets publiserte kommentarer til forskriften om endring i petroleumsforskriften 20. januar 2006.

Internasjonale rettskilder

- EMK 1950
Europarådets menneskerettighetskonvensjon av 1950 (EMK).
- Århuskonvensjonen 1998
Konvensjon av 26. juni 1998 om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø (Århuskonvensjonen).
- Plandirektivet 2001
Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2001/42/EF av 27. juni 2001 om miljøvurderinger av visse planer og programmer (Plandirektivet).
- Miljøvirkningsdirektivet/Prosjektdirektivet 2011
Europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/92/EU av 13. desember 2011 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger.
- Parisavtalen 2015
Parisavtalen av 12. desember 2015.
- Glasgow climate pact 2021
The Glasgow Climate pact (2021), Draft decision -/CMA.3, av 13. desember 2021.
- Neubauer and others v. Germany 2021
Neubauer and others v. Germany, BvR 2656/18 (Federal Constitutional Court of Germany), 24.03.2021.
- Greenhouse Gas Pollution Pricing Act 2021
Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, 2021 SCC 11 (Supreme Court of Canada), 25.03.2021.

Litteratur

- Aall (2015). Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter. En innføring i vernet om individets sivile og politiske rettigheter etter den norske forfatning og etter den europeiske menneskerettighetskonvensjon*, 4. utg., Fagbokforlaget (Bergen 2015).

- Aall (2018). Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 5. utg., Fagbokforlaget (Bergen 2018).
- Andenæs og Fliflet (2006). Andenæs, Johs., *Statsforfatningen i Norge*, 10. utg. ved Arne Fliflet, Universitetsforlaget (Oslo 2006).
- Andenæs og Fliflet (2017). Andenæs, Johs., *Statsforfatningen i Norge*, 11. utg. ved Arne Fliflet, Universitetsforlaget (Oslo 2017).
- Askeland (2013). Askeland, Bjarte, «Om rettsdogmatisk metode og sammenligning» i Søvig, Karl H.; Schütz, Sigrid E.; Rasmussen, Ørnulf (red.), *Undring og erkjennelse: Festskrift til Jan Fridthjof Bernt*, Fagbokforlaget (Bergen 2013), s. 15-25.
- Backer (1981). Backer, Inge Lorange, «Gjelder forvaltningsloven for saker som Stortinget skal behandle?», *Jussens venner*, vol. 16 nr. 4. (1981), s. 107-121.
- Backer (1986). Backer, Inge Lorange, *Naturvern og naturinngrep*, Universitetsforlaget (Oslo 1986).
- Backer (1990). Backer, Inge Lorange, «Grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper», *Institutt for offentlig retts skriftserie*, 6/1990, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo.
- Backer (1993). Backer, Inge Lorange, «Domstolene og miljøet», *Lov og Rett*, vol. 32, nr. 8 (1993), s. 451-468.
- Backer (2016). Backer, Inge Lorange, «Samspillet mellom lovgivere og domstoler i Norge», *Jussens venner*, vol. 51, 6. utg. (2016), s. 303-323.
- Backer (2020). Backer, Inge Lorange, Plenumsdommen i klimasøksmålet, *Lov og rett*, vol. 60, nr. 3 (2021), s. 135-158.
- Bekkedal (2021). Bekkedal, Tarjei: «Høyesterett stivnet et sted i forrige århundre», (13. januar 2021), tilgjengelig på: <https://rett24.no/articles/hoyesterettstivnet-et-sted-i-forrige-arhundre> [sist besøkt 08.04.2022].
- Boe (1981). Boe, Erik, Den rettslige betydningen av politiske målsettinger i stortingsmeldinger, komiteinnstillinger osv., *Jussens venner* (1981). s. 235-255.
- Boe (1993). Boe, Erik, *Innføring i juss: juridisk tenkning og rettskildelære*, TANO (Oslo 1993).
- Boe (2021). Boe, Erik Magnus, *Rettskildelære under debatt*, 2. utg., Universitetsforlaget, 2021.
- Borvik (2004). Borvik, Bjørnar, «Bindande forarbeid til grunnlova § 100», *Lov og rett* (2004) s. 513-514.
- Boyd (2011). Boyd, David R., *The environmental rights revolution: a global study of constitutions, human rights, and the environment*, (UBC Press, 2011).
- Bugge (2019). Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 5. utg., Universitetsforlaget (Oslo 2019).
- Bustnesli og Kristoffersen (2013). Bustnesli, Yngve og Kristoffersen, Simen, *Petroleumsregelverket 1*, Universitetsforlaget (Oslo 2013).
- Eckhoff (1964). Eckhoff, Torstein, *Utviklingslinjer i norsk statsstyre og forfatningsrett 1814–1964*, Tidsskrift for Rettsvitenskap (1964), s. 171-231.
- Eckhoff (1965). Eckhoff, Torstein, «Noen refleksjoner om domstolenes uavhengighet», *Jussens Venner* (1965) s. 1-30.
- Eckhoff (1982). Eckhoff, Alta-dommen, *Lov og Rett* 1982/7, Årgang 21, s. 339-353.
- Eckhoff og Smith (2018). Eckhoff, Torstein, *Forvaltningsrett*, 11. utg. ved Eivind Smith, Universitetsforlaget (Oslo 2018).
- Eilertsen (2016). Eilertsen, Trine, «Domstolene skal ikke styre klimapolitikken», *Aftenposten.no* (25. oktober 2016), tilgjengelig på: <https://www.aftenposten.no/meninger/leder/i/0AvaG/aftenposten-mener-domstolene-skal-ikke-styre-klimapolitikken> [sist besøkt 22.05.2022].
- Falkanger og Haagensen (2002). Falkanger, Thor og Haagensen, Kjell, *Vassdrags- og energirett*, Universitetsforlaget (Oslo 2002).

- Fauchald (2007). Fauchald, Ole Kristian, «Forfatning og miljøvern – en analyse av Grunnlovens § 110 b», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2007 s. 1-83.
- Fauchald (2015). Fauchald, Ole Kristian, «Hva er konsekvensene av Grunnlovens miljøparagraf?» i Sjøfjell, Beate og Stubhaug, Arild (red.), *Fra ord til handling. Om Grunnlovens miljøparagraf 112*, Institutt for privatrett, UiO (Oslo 2015), s. 26-40.
- Fauchald (2016). Fauchald, Ole Kristian, «Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning» i Bugge, Hans Chr., Indreberg, Hilde; Syse, Aslak; Tverberg, Arnulf (red.), *Lov, liv og lære. Festskrift til Inge Lorange Backer*, Universitetsforlaget (Oslo 2016), s. 187-199.
- Fauchald (2021). Fauchald, Ole Kristian, «§ 112» i Mestad, Ola og Michaelsen, Dag (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814–2020*, Universitetsforlaget (Oslo 2021), s. 1245-1252.
- Fleischer (1999). Fleischer, Carl August, *Miljø- og ressursforvaltning: grunnleggende forutsetninger*, 3. utg., Universitetsforlaget (Oslo 1999).
- Fougner (2021). Fougner, Jan, «Plenumsdommen: Høyesterett som grensesetter», *Rett24.no* (6. januar 2021), tilgjengelig på: <https://rett24.no/articles/plenumsdommen-hoyesterett-som-grensesetter> [sist besøkt 08.04.2022].
- Graver (2011a). Graver, Hans Petter, *Hva er rett*, Universitetsforlaget (Oslo 2011).
- Graver (2011b). Graver, Hans Petter, «Rettsforskningens oppgaver og rettsvitenskapens autonomi», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2011 s. 230-249.
- Graver (2020). Graver, Hans Petter, «Kommentar til Høyesteretts dom i klimasøksmålet – En nærsynt dom», *Rett24.no* (24. desember 2020), tilgjengelig på: <https://juridika.no/innsikt/en-n%C3%A6rsynt-dom> [sist besøkt 07.04.2022].
- Gwyn (1965). Gwyn, William B., *The Meaning of the Separation of Powers; an analysis of the doctrine from its origin to the adaptation of the United States Constitution*, (New Orleans 1965).
- Hammer mfl. (2009). Hammer, Ulf mfl., *Petroleumsloven*, Universitetsforlaget (Oslo 2009).
- Helland (2013). Helland, Ingvill, «Grunnlovstekstens betydning for forfatningens rekkevidde. Norske særtrekk i en komparativ kontekst» i Holmøyvik, Eirik (red.), *Tolkingar av Grunnlova. Om forfatningsutviklinga 1814–2014*, Pax forlag (Oslo 2013), s. 221-251.
- Holmøyvik (2012). Holmøyvik, Eirik, *Maktfordeling og 1814*, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS (Bergen 2012).
- Holmøyvik (2013). Holmøyvik, Eirik, «Tolkingar av Grunnlova» i Holmøyvik, Eirik (red.), *Tolkingar av Grunnlova. Om forfatningsutviklinga 1814–2014*, Pax forlag (Oslo 2013), s. 11-31.
- Holmøyvik (2016). Holmøyvik, Eirik, «Prøvingsrett og tilbakeverknadsforbod. Borthen-dommen i Rt. 1996 s. 1415 og rettsutviklinga» i Matningsdal, Magnus; Skoghøy, Jens Edvin A.; Toril M. Øie (red.), *Rettsavklaring og rettsutvikling: Festskrift til Tore Schei*, Universitetsforlaget (Oslo 2016), s. 210-242.
- Holmøyvik (2018). Holmøyvik, Eirik, «Med instruks skal landet byggjast? Om Stortingets instruksjonsrett overfor regjeringa og rettsutvikling på statsrettens område», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, Vol. 131 nr. 5 (2018), s. 461-492.
- Holmøyvik (2020). Holmøyvik, Eirik, «Grunnlovsrealistane i Høgsterett», *Rett24.no* (23. desember 2020), tilgjengelig på: <https://rett24.no/articles/grunnlovrealistane-i-hogsterett> [sist besøkt 07.04.2022].
- Holmøyvik (2021). Holmøyvik, Eirik, «§ 15» i Mestad, Ola og Michaelsen, Dag (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814–2020*, Universitetsforlaget (Oslo 2021), s. 231-244.
- Hudson (2015). Hudson, Blake, «Structural Environmental Constitutionalism», *Widener Law Review*, vol. 21 (2015), s. 201-216.

- Høgberg og Høgberg (2013 a). Høgberg, Alf Petter og Høgberg, Benedikte Moltumyr, «Noen ord om grunnlovstolkning» i *Undring og erkjennelse: Festskrift til Jan Fridthjof Bernt*, Fagbokforlaget (Bergen 2013), s. 249-265.
- Høgberg og Høgberg (2013 b). Høgberg, Alf Petter og Høgberg, Benedikte Moltumyr, «Tolkning av Grunnloven», *Jussens venner* vol. 48 nr. 3 (2013), s. 193-226.
- Høgberg og Sunde (2019). Høgberg, Alf Petter og Sunde, Jørn Øyrehagen (red.), *Juridisk metode og tenkemåte*, Universitetsforlaget, (Oslo 2019).
- Indreberg (2015). Indreberg, Hilde «Utfordringer for Høyesterett ved grunnlovsfesting av flere menneskerettigheter» i Schei, Skoghøy og Øie (red.), *Lov sannhet, rett – Norges Høyesterett 200 år* (2015), 393-420.
- Kierulf (2012). Kierulf, Anine, «Hvilken rolle spiller Grunnloven § 100 i Høyesteretts yringsfrihetspraksis?», *Lov og Rett*, 2012 s. 131-150.
- Kjølbro (2020). Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktiskere*, 5. utg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag (København 2020).
- May (2019). May, James R., «The Norwegian constitutional right to a healthy environment in global context» i Fauchald, Ole Kristian og Smith, Eivind (red.), *Mellom jus og politikk: Grunnloven § 112*, Fagbokforlaget (Bergen 2019), s. 41-52.
- Mestad (1985). Mestad, Ola, *Statoil og statleg styring og kontroll*, Marius nr. 105 (Oslo 1985).
- Mestad (2015). Mestad, Ola, «Dissensens alvor», *Lov Sannhet Rett, Norges Høyesterett 200 år*, Universitetsforlaget (Oslo 2015), s. 222-253.
- Mestad (2021). Mestad, Ola, «§ 19» i Mestad, Ola og Michaelsen, Dag (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814–2020*, Universitetsforlaget (Oslo 2021), s. 275-284.
- Mestad og Michaelsen (2021). Mestad, Ola og Michaelsen, Dag (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814–2020*, Universitetsforlaget (Oslo 2021).
- Michaelsen (2021). Michaelsen, Dag, «§ 2» i Mestad, Ola og Michaelsen, Dag (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814–2020*, Universitetsforlaget (Oslo 2021), s. 77-90.
- Moen (2019). Moen, Olav Haugen, *Forvaltningsskjønn og domstolskontroll*, Gyldendal (Oslo 2019).
- Montesquieu (1748). Montesquieu, Charles de Secondat baron de, «*De L'esprit des loix, Du rapport que les loix doivent avoir avec la constitution de chaque gouvernement, les mœurs, le climat, la religion, le commerce &c*», Chez Barrillot & Fils, (Geneve 1848).
- Montesquieu (1961). Montesquieu, Charles de., *De L'esprit des lois*, Redigert av Gonzague Truc, bind 1, (Paris 1961 [1748] 1961).
- Mæhle (2004). Mæhle, Synne Sæther, «Gjelder det andre regler for rettslig argumentasjon i rettsdogmatikken enn for domstolene?», *Jussens venner* (2004), s. 329-342.
- Nordby (2021). Nordby, Marius Gulbranson, *Det store klimasøksmålet: Saken som tok livet av Grunnlovens miljøbestemmelse*, Cappelen Damm Akademisk (Oslo 2021).
- Nyland (2009). Nyland, Nicolai, *Er stater folkerettslig forpliktet til å beskytte miljøet? En analyse av tradisjonelle og nye måter å se rettsforholdet mellom stater og miljøet på.*, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo Unipub (Oslo 2009).
- Reusch (2021). Reusch, Christian, «Kvitt eller dobbelt – Høyesteretts dom i klimasøksmålet», *Rett24.no* (5. januar 2021), tilgjengelig på: <https://rett24.no/articles/kvitt-eller-dobbelt-hoyesteretts-dom-i-klimasoksmålet> [sist besøkt 07.04.2022].
- Schei (2011). Schei, Tore, «Har Høyesterett en politisk funksjon», *Lov og rett* vol. 50, nr. 6 (2011), s. 319-335.
- Seip (2002). Seip, Jens Arup, *Utsikt over Norges historie: Tidsrommet 1814 – ca. 1860*, 3. utg., Gyldendal (Oslo 2002).

- Sejersted (2002). Sejersted, Fredrik, *Kontroll og konstitusjon*, J.W. Cappelens Forlag a.s., (Oslo 2002).
- Sjøfjell og Halvorssen (2016). Sjøfjell, Beate og Halvorssen, Anita Margrethe, «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway», *Oil, Gas and Energy Law (OGEL)* 2/2016.
- Skodvin og Mestad (2021). Skodvin, Knut Einar og Mestad, Ola, «§26», i Mestad, Ola og Michaelsen, Dag (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814–2020*, Universitetsforlaget (Oslo 2021), s. 380-393.
- Skjerdal (2013). Skjerdal, Nicolai Vogt, «Relativisering av domstolenes grunnlovs kontroll – på tide å forlate tredelingslæren?» i Graver, Hans Petter; Kraby, Ida Hjort; Stub, Marius (red.), *Forsker og formidler: Festskrift til Erik Magnus Boe*, Universitetsforlaget (Oslo 2013), s. 275-296.
- Skoghøy (2011). Skoghøy, Jens Edvin A, «Forbud mot tilbakevirkende lovgivning», *Lov og Rett* 2011 s. 255-282.
- Smith (1993). Smith, Eivind, *Høyesterett og folkestyret*, Universitetsforlaget, (Oslo 1993).
- Smith (2002). Smith, Eivind, «Høyesterett – en trussel mot demokratiet?» i *Stat og rett, artikler i utvalg 1980–2001*, Universitetsforlaget (Oslo 2002), s. 272-303.
- Smith (2006). Smith, Eivind, «Må datteren gjøre som moren sier? Om forholdet mellom lovgivningsmaktens grunnlag og grenser» i *Dog Fred er ej det Bedste: Festskrift til Carl August Fleischer på hans 70-årsdag*, Fauchald, Ole Kristian; Jakhell, Henning; Syse, Aslak (red.), Universitetsforlaget (Oslo 2006), s. 497-508.
- Smith (2015). Smith, Eivind, *Konstitusjonelt demokrati: Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*, 3. utg., Fagbokforlaget (Bergen 2015).
- Smith (2017). Smith, Eivind, *Konstitusjonelt demokrati: Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*, 4. utg., Fagbokforlaget (Bergen 2017).
- Solheim (2014). Solheim, Stig H., «Domstolskontroll med lov på det økonomiske området – lovgivers vurdering av lovens grunnlovsmessighet», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1/2014 s. 1-48.
- Sunde (2009). Sunde, Jørn Øyrehagen, «Frå læring til rettsbruk – metoderefleksjonar i høve skriving av juridiske matergradsoppgåver», *Jussens Venner* 1/2009 s. 1-24.
- Thengs (2017). Thengs, Gøran Østerman, «En standardtilnærming til Grunnloven § 112», *Tidsskrift for rettsvitenskap* vol. 130 nr. 1 (2017) s. 50-63.
- Tverberg (2013). Tverberg, Arnulf, «Det graderte grunnlovsvernet ved tolking av Grunnloven og prøving av lovers grunnlovsmessighet», i Holmøyvik, Eirik (red.), *Tolkingar av Grunnlova*, Pax forlag (Oslo 2013), s. 256-303.
- Tverberg (2021). Tverberg, Arnulf, «§ 89» i Mestad, Ola og Michaelsen, Dag (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814–2020*, Universitetsforlaget (Oslo 2021), s. 855-881.
- Vile (1998). Vile, Maurice J.C., *Constitutionalism and the separation of powers*, 2. utgave, Liberty Fund (Indianapolis 1998).
- Østerud (2019). Østerud, Øyvind, «Domstolene i grenseland mellom jus og politikk» i Fauchald, Ole Kristian og Smith, Eivind (red.), *Mellom jus og politikk: Grunnloven § 112*, Fagbokforlaget (Bergen 2019), s. 55-69.

Nettsider

- Stortinget.no (2013). «Stortinget – Møte onsdag 19. juni 2013 kl. 9», Stortinget.no (19. juni 2013), tilgjengelig på: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2012-2013/130_619/3#a13, [sist besøkt 07.04.2022].

- Aftenposten (2013). «Spår mangedobling av skipstrafikken i Nordøstpassasjen», Aftenposten.no (2. august 2013), tilgjengelig på: <https://www.aftenposten.no/okonomi/i/6n7k3/spaar-mangedobling-av-skipstrafikken-i-nordostpassasjen> [sist besøkt 03.03.2022].
- NPD (2019). «23. konsesjonsrunde», tilgjengelig på: <https://www.npd.no/fakta/utvinningstillatelser/konsesjonsrunder/23.-konsesjonsrunde/> [sist besøkt 23.05.2022].
- Aftenposten (2020). Aftenposten, «Stortinget på sidelinjen i oljepolitikken – milliarder ruller utenfor folkevalgt kontroll», (11. februar 2020), tilgjengelig på: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/8m1e9r/stortinget-paa-sidelinjen-i-oljepolitikken-milliarder-ruller-utenfor> [sist besøkt 19.04.2022].
- WWF (2021). WWF, «Dette koster oljepakken», (29. september 2021), tilgjengelig på: <https://www.wwf.no/nyheter/dette-koster-oljeskattepakken-staten> [sist besøkt 08.04.2022].
- Nrk.no (2021). «Ap og Sp vurderer å legge vernede vassdrag i rør», Nrk.no (31. desember 2021), tilgjengelig på: <https://www.nrk.no/norge/ap-og-sp-vurderer-a-legge-vernede-vassdrag-i-ror-1.15791476> [sist besøkt 07.04.2022].
- COE (2022). Council of Europe, «Concept – Human Rights for the Planet», tilgjengelig på: <https://www.coe.int/en/web/portal/concept-human-rights-for-the-planet> [sist besøkt 24. april 2022].
- Aftenposten (2022). Aftenposten, «Må vi ofre naturen for å nå klimamålene?» (22. april 2022), tilgjengelig på: <https://www.aftenposten.no/norge/i/wOQzRM/maa-vi-ofre-naturen-for-aa-naa-klimamaalet> [sist besøkt 14.04.22].

Rapporter, aviser, brev og veiledere

- Arbeiderbladet (1980). Arbeiderbladet 7. desember (1980).
- NVE (2002). Skaugen, Thomas mfl., *Lavvannføring – estimering og konsesjonsgrunnlag, Rapport nr. 1 – 2002*, Norges vassdrags- og energidirektorat (2002), tilgjengelig på: https://publikasjoner.nve.no/rapport_miljoebasert_vannfoering/2002/miljoebasert2002_01.pdf [sist besøkt 10.01.2022].
- NVE (2012). *Vann- og energiforvaltning: Glimt fra NVEs historie*, NVE (2012), tilgjengelig på https://publikasjoner.nve.no/rapport/2012/rapport2012_26.pdf [sist besøkt 14.04.22].
- NIM (2020a). Norges institusjon for menneskerettigheter, *Klima og menneskerettigheter*, (Oslo 2020), tilgjengelig på https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/10/Klima_og_menneskerettigheter.pdf [sist besøkt 11.04.2022].
- NIM (2020b). Norges institusjon for menneskerettigheter, *Skriftlig innlegg fra Norges institusjon for menneskerettigheter til belysning av allmenne interesser i sak nr. 20 051 052SIV-HRET*, tilgjengelig på <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/10/Skriftlig-innlegg-fra-NIM-i-sak-nr.-20-051-052SIV-HRET-ny-versjon.pdf> [sist besøkt 23.05.2022].
- SMK (2021). Statsministerens kontor, *Regjeringens forhold til Stortinget: Enkelte spørsmål i forholdet mellom regjeringen og Stortinget*, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/708ce7bfaa3446fe900fc500d8a96f6e/no/pdfs/regjeringens-forhold-til-stortinget-041121.pdf> [sist besøkt 28.05.22].
- PUD/PAD-veileder (2018). Olje- og energidepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet, *Veiledning til plan for utbygging og drift av en petroleumskomst (PUD) og plan for anlegg og drift av innretninger for transport og for utnyttelse av petroleum (PAD)*, (Oslo 21. mars 2018), tilgjengelig på: <https://www.npd.no/globalassets/1-mpd/regelverk/veiledninger/pud-og-pad-n.pdf> [sist besøkt 12.04.2022].

- Finansdepartementet (2014). Finansdepartementet, *Statlig budsjettarbeid*, (Oslo mars 2014), tilgjengelig på: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder_statlig_budsjettarbeid_2014_web_2.pdf [sist besøkt 27.05.2022].
- IPCC (2022). IPCC Sixth Assessment Report, *Climate Change 2022: Mitigation of climate change*, tilgjengelig på: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/> [sist besøkt 19.05.2022].
- NIM (2022). Norges institusjon for menneskerettigheter, Brev til Olje- og energidepartementet 18. mars 2022 (saksnr. 2021/192), Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforekomster, tilgjengelig på: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/03/Utredning-om-Grunnloven-%C2%A7-112-og-plan-for-utbygging-og-drift-av-petroleumsforekomster.pdf> [sist besøkt 12.04.2022].