

MARLUS

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Kristin Asbjørnsen

Støy i skyggen av det grønne skiftet

Naboers rettsvern mot støy fra vindkraftverk:
En vurdering av konsesjonssystemet,
rettsstridsvurdering etter forurensningsloven og
grunnlaget for vederlagserstatning

591

Kristin Asbjørnsen

Støy i skyggen av det grønne skiftet

Naboers rettsvern mot støy fra vindkraftverk: En
vurdering av konsesjonssystemet, rettsstridsvurdering
etter forurensningsloven og grunnlaget for
vederlagserstatning



MarIus No. 591

Sjørettsfondet
Nordisk institutt for sjørett
Universitetet i Oslo

© Sjørettsfondet, 2025

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: Innledning	8
1 Tema, aktualitet, metode og oppbygning	8
1.1 Problemstilling og avgrensninger	8
1.2 Aktualitet og klima- og energirettlig kontekst	9
1.3 Teknologiske og samfunnsmessige forhold ved vindkraft i Norge ..	9
1.4 Forskningsmessig relevans	11
1.5 Metode	11
1.6 Fremstillingen videre	13
Del II: Absolutte vilkår ved etablering av vindkraftverk	14
2 Privatrettslig råderett over grunnen	14
2.1 Innledende bemerkninger	14
2.2 Frivillige avtaler	14
2.3 Ekspropriasjon	15
3 Konesjonsprosessen	17
3.1 Innledende bemerkninger	17
3.2 Forholdet mellom energiloven og plan- og bygningsloven	17
3.2.1 Krav om områderegulering etter plan- og bygningsloven – kommunens rolle	17
3.2.2 Dispensjonsadgang fra kravet om områderegulering	23
3.3 Konesjonsprosessen i energiloven	23
3.3.1 Konesjonsplikt	24
3.3.2 Vurderingsgrunnlaget	24
3.3.3 Konesjonskriterier	25
3.4 Delkonklusjon	31
Del III: Rettsstridsvurdering av støyforurensning fra vindmøllene	33
4 Forurensningsloven	34
4.1 Forurensningsloven § 7 – plikten til å unngå forurensning og lovens unntak	34
4.1.1 Hva menes med «forurensning»?	34
4.1.2 Lovlig eller tillat forurensning	37
4.2 Delkonklusjon	51
Del IV: Sanksjonsspørsmålet	52
5 Erstatning	52
5.1 Innledende bemerkninger	52
5.2 Erstatning for økonomisk tap – bakgrunn for vederlagsvurderingen	54
5.3 Vederlagserstatning – eksplorerende vurdering de sententia ferenda	54
5.3.1 Problemstillingen	54

5.3.2 Privat håndhevelse av offentligrettslig lov?	55
5.3.3 Vederlagssynspunkter	56
5.3.4 Kan vederlagssynspunktene komme til anvendelse for ulovlig støyforurensning fra vindkraftverk?	68
5.3.5 Delkonklusjon	73
6 Konklusjon	75
Litteraturliste	77

Forord

Denne oppgaven ble skrevet mens jeg var Vitenskapelig assistent ved Nordisk institutt for sjørett, avdeling for energi- og ressursrett, høsten 2024 og våren 2025. Arbeidet er finansiert med 50 % støtte fra Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo og 50 % fra eksterne bidragsyttere, herunder Statnett SF og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Avhandlingen inngår i forskningsprosjektet Ekspropriasjon, planlegging og konsesjon, og ble levert som en 60-poengs masteroppgave ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo. Den publiseres her i det vesentlige uendret.

Jeg ønsker å rette en hjertelig takk til alle kollegaer ved sjøretten for et inspirerende og lærerikt år. Særlig mine vit.ass-kollegaer var med på å gjøre oppholdet fantastisk. Jeg vil savne både de faglige og sosiale lunsjene, samt turene til Åsgårdstrand og Sanner.

En særlig takk går dessuten ut til to ildsjeler på privatretten, nemlig Endre Stavang, som også er deltaker i forskningsprosjektet, og Kirsti Strøm Bull. Begge er sentrale deltakere i naturressursgruppen ved UiO, og deres faglige innsikter og generøse deling av kunnskap var uvurderlige i arbeidet med avhandlingen. Det var Endre som introduserte meg for ideen om den naborettslige vinklingen og fortjener også æren for det interessante spørsmålet om vederlagserstatning. Hans perspektiver ble helt avgjørende for prosjektets utvikling og endelige form, og fortjener en særlig anerkjennelse.

Takk til familie og venner for heiarop gjennom hele studiet. En siste takk går dessuten ut til Bjørn Helge Gammelsæter som tok seg tid til å lese gjennom avhandlingen i slutfasen. Tusen takk.

Stavanger, august 2025

Kristin Asbjørnsen

Del I: Innledning

1 Tema, aktualitet, metode og oppbygning

1.1 Problemstilling og avgrensninger

Konflikten mellom behovet for klima- og energiltak, herunder utbygging av fornybar energiproduksjon, og naboers rett til et stille og helsemessig forsvarlig bomiljø, danner bakteppet for avhandlingens overordnede problemstilling. Denne lyder:

I hvilken grad ivaretar konsesjonssystemet etter energiloven naboers rett til et stille og helsemessig forsvarlig bomiljø ved etablering av vindkraftverk, og kan støy fra slike anlegg, selv når konsesjon foreligger, anses som rettsstridig forurensning etter forurensningsloven § 7, jf. §§ 8 tredje ledd og 11? Forutsatt at slik rettsstridig forurensning foreligger, kan de tradisjonelle hensynene i alminnelig erstatningsrett tale for en privat håndhevelse av forurensningsnormene gjennom en erstatningssanksjon i form av vederlagserstatning?¹

Formålet med avhandlingen er å analysere hvordan naboers interesser og rettssvern ivaretas i konsesjonsprosessen etter lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven), både de lege lata og i praksis. Videre vil det undersøkes om vindkraftanlegg som har fått innvilget konsesjon, i praksis genererer støy som utgjør rettsstridig forurensning etter lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven). Under forutsetning av at slik rettsstrid foreligger vil det reises spørsmål om det kan være grunnlag for en form for erstatningssanksjon, hvor særlig spørsmålet om vederlagserstatning etter alminnelige erstatningsrettslige prinsipper blir fremtredende.

For å besvare problemstillingen er det nødvendig å kartlegge den offentligrettslige reguleringen av støyforurensning i norsk rett. Det vil særlig rettes oppmerksomhet mot konsesjonsreglene i energiloven og reglene om områderegulering i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), samt reglene om forurensning i forurensningsloven. I vurderingen av om det kan være grunnlag for en form for erstatningssanksjon vil de grunnleggende hensynene i erstatningsretten og vederlagsinstituttet gjennomgås. Det vil også

¹ Spørsmålet formuleres som om de tradisjonelle hensynene «kan tale for» fordi denne delen vil være en eksplorerende de sententia ferenda vurdering.

redegjøres for relevante bestemmelser og hensyn bak vederlagsinstituttet i lov 16. juni 1961 nr. 15 om grannegjerde (grannelova).

Avhandlingen vil utelukkende ta for seg vindkraftanlegg som omfattes av konsesjonsplikten etter energiloven, jf. forskrift 7. desember 1990 nr. 959 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften). Dette avgrensningsvalget fremgår implisitt av formuleringen i problemstillingen ettersom det er konsesjonssystemets ivaretagelse av naboers rett til et stille bomiljø som skal vurderes. Etter energilovforskriften kreves det ikke konsesjon for vindkraftverk med en installert effekt på inntil 1 MW. Dersom anlegget omfatter mer enn fem vindturbiner, inntreder det likevel konsesjonsplikt etter første ledd.²

1.2 Aktualitet og klima- og energirettslig kontekst

Global oppvarming er en stadig mer alvorlig utfordring. Krympende isbreer, stigende havnivå, hyppigere flommer og mer ekstremvær er blant de mest synlige konsekvensene av oppvarmingen. Dette fører til omfattende ringvirkninger, blant annet i form av klimaflyktninger, tap av biologisk mangfold og ødelagte avlinger. Den underliggende årsaken til klimaendringene er en forsterket drivhuseffekt, som, drevet av utslipp fra fossile brensler, bidrar til økt gjennomsnittstemperatur på jorden.³

Behovet for å redusere klimagassutslipp er akutt, og reduksjonen forutsetter et globalt samarbeid. Derfor har flere av verdens nasjoner inngått internasjonale avtaler som for eksempel Parisavtalen, hvor statene forplikter seg til å redusere sine utslipp. Som en del av dette arbeidet har Norge innført flere klimaretslige tiltak, blant annet innen offentlige anskaffelser. Etter lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 5 skal innkjøp bidra til å redusere miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger. Fra 1. januar 2024 ble klimahensyn ytterligere konkretisert i forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 7-9 (2), som pålegger oppdragsgivere å vekte klima- og miljøhensyn med minimum 30 %. Disse bestemmelsene illustrerer en økende rettslig vektlegging av miljø- og klimahensyn i offentlig sektor for å bidra til at Norge skal oppfylle sine folkerettslige forpliktelser.

Redusert bruk av fossile energikilder fremstår i dag som en nødvendighet. Samtidig er moderne samfunn fortsatt avhengige av store mengder energi for å opprettholde velferd og fortsette med teknologisk utvikling. Det er derfor nødvendig å sikre tilstrekkelig energiproduksjon, men gjennom klimavennlige løsninger. I regjeringens klimaplan for 2021–2023 fremgår det tydelig at omstillingen skal skje ved å «kutte utslippa, ikkje utviklinga».⁴

1.3 Teknologiske og samfunnsmessige forhold ved vindkraft i Norge

Blant de mest aktuelle alternativene til fossil energi finner vi vannkraft, solkraft, bioenergi og vindkraft. Selv om Norge tradisjonelt har vært dominert av vannkraft, har vindkraft blitt sett på som et viktig supplement for å nå klimamålene og å redusere avhengigheten av fossile energikilder i Europa. Vindkraft har fordelene av relativt kort byggetid sammenlignet med større vannkraftutbygginger, og teknologiske fremskritt har gjort den stadig mer kostnadseffektiv.⁵ Norske myndigheter har også ønsket å utnytte landets gode vindressurser, særlig langs kysten, for å

² Energilovforskriften § 3-1 annet ledd

³ Mamen (2025)

⁴ Meld. St. 13 (2020–2021) s. 11

⁵ NVE (2023)

styrke energiforsyningen og bidra til det europeiske kraftmarkedet. Vindkraft er derfor blitt prioritert som et raskt og skalerbart alternativ til andre klimavennlige produksjonsmåter som solkraft og ny vannkraft, som ofte møter større økonomiske, tekniske eller geografiske barrierer.

Et av hindrene for solkraft er særlig Norges geografiske beliggenhet. Landets plassering langt nord på kloden medfører perioder med svært lite sollys. Ettersom solenergi krever omfattende lagringskapasitet i form av batterier for å kunne brukes i mørkere perioder, fremstår solkraft per i dag som mindre egnet for norsk storskala fornybar energiutbygging.

Selv om vindkraftverk derfor i utgangspunktet ser ut til å være et naturlig valg i Norge, har særlig den landbaserte vindkraft vært gjenstand for omfattende samfunnsdebatt. Siden de første anleggene ble etablert i Sør-Trøndelag i 1986,⁶ har motsetningene mellom klimahensyn og lokale interesser preget diskusjonen. Dette har gitt opphav til det som ofte betegnes som en intern miljøkonflikt, hvor klimahensyn må veies opp mot landskapsverdier, naturmangfold og naboers rett til et stille og helsemessig bomiljø.⁷

Til tross for stadig økende motstand har landbasert vindkraft blitt den viktigste satsingen innen fornybar energi i Norge de siste årene. Enkelte kritikere har argumentert for at Norge heller burde satse mer på havvind, ettersom dette i mindre grad påfører naboer ulemper. Havvind er imidlertid betydelig dyrere å bygge ut enn landbasert vindkraft. Dette skyldes blant annet plasseringen på dypt, vann langt fra kysten, lavere statlig støtte enn i for eksempel Storbritannia, samt at selskapene selv må dekke kostnadene knyttet til utbygging av nettanlegg.⁸

NVE har gjennomført analyser av kostnadene ved ulike former for kraftproduksjon, og bruker begrepet «levelized cost of energy» (LCOE) – det vil si den gjennomsnittlige energikostnaden per kWh over et kraftverks levetid. Ifølge disse analysene har landbasert vindkraft en estimert kostnad på 42 øre/kWh, mens flytende havvind ligger på 155 øre/kWh og bunnfast havvind på 116 øre/kWh.⁹ Den landbaserte vindkraften er dermed langt mer kostnadseffektiv, noe som taler for å videreføre denne typen utbygging.

Samtidig gir landbaserte vindkraftverk opphav til en rekke faktiske og juridiske utfordringer. Anleggene har særlig skapt ulemper for naboer, som ofte utsettes for visuell sjenanse og vedvarende støy. Lyden fra vindturbiner beskrives gjerne som en konstant dur, sammenlignbar med et fly som aldri tar av, eller en blandemaskin i kontinuerlig drift.¹⁰ Mens utenlandske eiere av vindkraftverk tar ut store utbytter, sitter naboer igjen med det som omtales som «småpenger».¹¹ I samfunnsdebatten omtales de derfor ofte som «vindkraftens norske tapere».¹² Det er i praksis naturen og naboene som betaler prisen, mens private, ofte utenlandske aktører, høster gevinsten.

Den beskrevne samfunnsmessige konteksten aktualiserer en rekke rettslige spørsmål knyttet til hvilke rettigheter naboer til vindkraftverk faktisk har, særlig med hensyn til støybelastning og muligheten for kompensasjon. Oppgavens formål er å undersøke hvilke rettigheter støyrammede naboer faktisk har etter gjeldende rett, samt å gjøre en de sententia ferenda vurdering av hvilken adgang naboene kan ha til å kreve vederlagserstatning ved brudd på forurensningsloven. Hypotesen er at støyrammede naboer kan ha krav på høyere erstatning enn hva praksisen er i dag. I dag tilkjennes naboer primært erstatning som følge av brudd

⁶ Hofstad (2024)

⁷ Backer (2022) s. 34

⁸ Topdahl (2023)

⁹ NVE (2024)

¹⁰ Kampevoll (2025)

¹¹ Kampevoll (2025)

¹² Kampevoll (2025)

på grannelova § 2. Ved brudd på denne bestemmelsen får ikke naboene dekket hele sitt økonomiske tap, kun det tap som er tilknyttet de forhold som gjør at tålegrensen i § 2 er overskredet.¹³ En vurdering av om vederlagserstatning kan være aktuelt som følge av brudd på forurensningsloven § 7, kan medføre at naboene får utbetalt en vesentlig høyere erstatning. For det første innebærer vederlagserstatning en kompensasjon som ikke forutsetter et dokumentert økonomisk tap. For det andre oppstiller ikke vederlagserstatning krav om overskridelse en angitt tålegrense. For at vederlagserstatning skal være aktuelt, kreves det imidlertid at det foreligger et rettsbrudd – noe det i oppgaven anføres at ofte er tilfellet ved dagens drift av vindkraftverk i Norge.

1.4 Forskningsmessig relevans

Utbygging av vindkraftverk i Norge reiser grunnleggende spørsmål om forholdet mellom klima- og energihensyn på den ene siden, og individets rett til et helsemessig forsvarlig bomiljø på den andre. Dette representerer en klassisk interessekonflikt mellom offentlige samfunnshensyn og vern om private rettigheter. Til tross for at slike konflikter har vært gjenstand for økende politisk og juridisk oppmerksomhet, finnes det få rettslige analyser av hvordan naboers interesser faktisk ivaretas innenfor det gjeldende konsesjonsregimet og forurensningsregelverket.

Særlig mangler det avklaringer knyttet til om støyplager fra vindkraftverk, selv når konsesjon foreligger, kan utgjøre rettsstridig forurensning etter forurensningsloven § 7, jf. §§ 8 tredje ledd og 11. Det er heller ikke rettslig avklart i hvilken utstrekning slike forhold kan gi grunnlag for vederlagserstatning basert på alminnelige erstatningsrettslige prinsipper. Det finnes få avgjørelser fra høyeste rettsinstans, og den rettsteoretiske behandlingen av disse problemstillingene er begrenset.

Opgaven søker å fylle dette tomrommet ved å gi en helhetlig fremstilling og vurdering av rettstilstanden slik den gjelder for naboer til landbaserte vindkraftverk. Sentralt er spørsmålet om hvordan støy vurderes og vektlegges i konsesjonsprosesser, samt hvor terskelen går for at støy skal anses som forurensning som krever tillatelse etter forurensningsloven § 11.

Ved å trekke paralleller til naborettslige og erstatningsrettslige prinsipper, og analysere det lite utviklede vederlagsinstituttet i et forurensningsrettslig lys, søker oppgaven å bidra med ny innsikt og prinsipielle avklaringer. Dette har ikke bare teoretisk interesse, men også praktisk betydning, ettersom konklusjonen av vurderingene har innvirkning på rettssikkerheten og den økonomiske situasjonen til enkeltpersoner som rammes av støyforurensning fra vindkraftverk.

1.5 Metode

Avhandlingen er bygget opp som en rettsdogmatisk analyse, der formålet er å klarlegge gjeldende rett med hensyn til støyrammede naboers rettsvern i møte med landbasert vindkraft. Oppgaven er delt inn i fire hoveddeler, hvor første del inneholder innledningen, og de tre resterende inneholder avhandlingens analyser. Analysen i de tre hoveddelene bygger delvis på hverandre, og hver del benytter noe ulike metodiske virkemidler avhengig av rettskildesituasjonen og formålet med analysen.

Del II – Absolutte vilkår ved etablering av vindkraftverk

Del II av avhandlingen vil gjennomgå de absolutte vilkår ved etablering av vindkraftverk. Årsaken til at del II benevnes som «absolutte vilkår» er fordi sikring av nødvendig privatslig råderett (kapittel 2) og vilkårene om konsesjon etter energiloven (kapittel 3) *alltid* må foreligge ved etablering av vindkraftverk. Dette i

¹³ Rt. 1981 s. 343, s. 346

motsetning til utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11, som beror på en mer skjønnsmessig tolkning av forurensningsloven § 8 tredje ledd (del III, kapittel 4).

I kapittel 2 vil de alternative fremgangsmåtene for å oppnå privatrettslig råderett over grunnen kort nevnes. Hovedvekten i del II vil imidlertid befinne seg på kapittel 3 som analyserer konsesjonsregelverket etter energiloven, med særlig fokus på hvordan Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) vurderer støy ved tildeling av konsesjon. Metoden for begge kapitlene er rettsdogmatisk, og i kapittel 3 suppleres analysen med et konkret casestudium fra Tonstad Vindpark for å undersøke hvordan reglene anvendes i praksis.

Tonstad-caset ble valgt fordi det illustrerer hvordan støyvurderinger faktisk håndteres i konsesjonssammenheng. Konsekvensutredningen i saken viste at det forventede støynivået ville overstige den anbefalte grenseverdien på 45 dB, slik den er fastsatt i Miljødirektoratets retningslinjer. Caset er også relevant fordi saken har vært gjenstand for betydelig medieomtale og en rekke naboklager. Casestudiet gir dermed en viktig praktisk forankring for vurderingen av om konsesjonsmyndighetene faktisk ivaretar de rettsbeskyttede interessene som konsesjonsordningen skal verne om.

Del III – Forurensningsloven og grensen for rettsstridig støy

Del III, som består av kapittel 4, analyserer de delene av forurensningsloven som er relevante ved etablering av vindkraftverk, med særlig vekt på § 8 tredje ledd, som åpner for unntak fra forurensningsforbudet i § 7. Hovedformålet med analysen er å avklare hvor terskelen går for at en virksomhet lovlig kan påføre omgivelsene forurensning uten å innhente særskilt tillatelse. Bestemmelsen angir terskelen ved å kreve at forurensningen «ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper».

Metoden er i likhet med de tidligere kapitler, rettsdogmatisk. Det finnes få avgjørelser fra Høyesterett og lite konkretisering av terskelen i forarbeidene, noe som gjør bruk av underinstans- og forvaltningspraksis fra tingretter og statsforvaltere nødvendig for å identifisere hvordan terskelen for rettsstrid tolkes i praksis. For å belyse lovens vage ordlyd, trekkes det også paralleller til lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) § 8, som inneholder en lignende terskel for å avgjøre om det foreligger konsesjonsplikt for vassdragstiltak. Denne sammenlikningen av ordlyden fungerer derfor som et egnet tolkningsbidrag.

Del IV – Vederlagserstatning ved rettsstridig forurensning

I Del IV reises spørsmålet om det kan foreligge grunnlag for vederlagserstatning ved brudd på forurensningsloven § 7, basert på alminnelige erstatningsrettslige prinsipper. Denne delen av vurderingen vil være en eksplorerende de sententia ferenda vurdering. Det finnes lite juridisk teori eller rettspraksis som eksplisitt behandler dette spørsmålet i forurensningsrettslig kontekst.

Vederlagsinstituttet er særlig utviklet innen immaterialretten, hvor det brukes som et alternativ til ordinær erstatning i tilfeller hvor urettmessig bruk av immaterielle rettigheter ikke har ført til et påvist økonomisk tap. I denne oppgaven undersøkes det hvorvidt en tilsvarende kompensasjonsform kan anvendes ved rettsstridig forurensning.

På grunn av fraværet av autoritative rettskilder bygger analysen på generelle erstatningsrettslige prinsipper, særlig hensynene bak vederlagsinstituttet: urettmessig berikelse, prevensjon, reparasjon og rimelighet. Hensynene belyses gjennom henvisning til høyesterettspraksis der de har hatt avgjørende betydning. Det vises blant annet til Trollvassbu-dommen, som illustrerer hvordan en interesseovervekt i visse tilfeller kan rettferdiggjøre inngrep, forutsatt at den krenkede tilkjennes økonomisk kompensasjon. Videre trekkes Naturbetong-dommen frem, hvor særlig prevensjonshensynet ble tillagt betydelig vekt ved erstatningsutmålingen. I tillegg refereres det til Fosen-forliket som et eksempel på at brudd på

offentligrettslige regler også kan gi grunnlag for vederlagserstatning, selv i fravær av en domstolsavgjørelse. Selv om forliket ikke har prejudikatverdi, illustrerer det hvordan interesseavveining, også ved brudd på menneskerettslige forpliktelser, kan lede til økonomisk kompensasjon for å bøte på rettsbruddet.

Avhandlingen trekker også paralleller til naboretten, ettersom forurensnings-situasjoner ofte innebærer inngrep i bruks- og eiendomsinteresser av lignende karakter. Rettspraksis fra naboretten har derfor vært nyttig for å belyse i hvilken grad og under hvilke omstendigheter vederlagserstatning kan være aktuell på dette området. Parallellene som trekkes til immaterialretten har hatt mer begrenset betydning, men bidrar likevel til å tydeliggjøre de grunnleggende hensynene som begrunner vederlagsinstituttet.

Metodisk har denne delen vært krevende, nettopp på grunn av det begrensede rettskildetilfanget. Det har derfor vært nødvendig å undersøke de grunnleggende prinsippene som ligger til grunn for vederlagsinstituttet i tilgrensende rettsområder, samt å trekke inn reelle hensyn i form av rimelighetsbetraktninger. Analysen har i stor grad fått en normativ karakter, til tross for at den bygger på en rettsdogmatisk metode, ettersom oppgaven i denne delen søker å identifisere hvilke hensyn som bør være styrende for rettstilstandens utforming på et område hvor både lovgiver og Høyesterett hittil har vært tause.

1.6 Fremstillingen videre

Avhandlingen er som nevnt over delt inn i fire hoveddeler. Etter innledningen i del I, der problemstillingen, metode og rettskilder ble representert, gir del II en oversikt over de grunnleggende rettslige rammene for etablering av vindkraftverk i Norge. Etablering av slike anlegg forutsetter både offentlige tillatelser og privatrettslig råderett. I kapittel 2 behandles vilkårene for å sikre nødvendig råderett til grunnen, enten gjennom privatrettslige avtaler eller ved ekspropriasjon. I kapittel 3 gjennomgås konsesjonsprosessen, herunder kravene til områderegulering etter plan- og bygningsloven og konsesjon etter energiloven. Hensikten med del II er å vise hvordan disse prosessene samlet sett danner grunnlaget for etableringen av vindkraftverk, og hvordan konsesjonssystemet etter energiloven potensielt påvirker naboers rett til et stille og helsemessig forsvarlig bomiljø.

I del III rettes søkelyset mot forurensningsloven, og det foretas en vurdering av om støy fra vindkraftverk kan anses som rettsstridig forurensning etter lovens § 7, jf. §§ 8 tredje ledd og 11. Denne vurderingen bygger på de rettslige forutsetningene etablert i del II, ettersom forurensningslovens anvendelse ikke kan forstås isolert fra det øvrige konsesjonssystemet og øvrige offentlige tillatelser.

Under forutsetning av at det konkluderes med at støy fra vindkraftverk utgjør rettsstridig forurensning, drøftes det i del IV hvilke rettsvirkninger dette kan ha for berørte naboer. Hovedspørsmålet i denne delen er om den rettsstridige forurensningen kan gi grunnlag for en form for erstatningssanksjon, særlig i form av vederlagserstatning, basert på alminnelige erstatningsrettslige prinsipper. Del IV bygger følgelig på konklusjonene fra del III, og avslutter den samlede analysen av hvorvidt dagens konsesjonssystem ivaretar naboers rettigheter, og hvilke sanksjoner som kan være aktuelle dersom forurensningsregelverket ikke etterleves.

Del II: Absolutte vilkår ved etablering av vindkraftverk

For å etablere vindkraftverk i Norge, må som nevnt to grunnleggende vilkår være oppfylt. Det må foreligge offentlige tillatelser, og privatrettslig råderett må være sikret. I det følgende vil det gis en kortfattet oversikt over de ulike fremgangsmåtene en tiltakshaver kan benytte for å oppnå privatrettslig råderett, enten gjennom avtaler med grunneier eller ved ekspropriasjon. Deretter vil de offentlige tillatelser som *alltid* må være innvilget gjennomgås, det vil si kravene som fremgår av energiloven.

2 Privatrettslig råderett over grunnen

2.1 Innledende bemerkninger

Vindkraftverk krever betydelige arealer, som i mange tilfeller eies av andre enn tiltakshaver. Tiltakshaver må derfor som oftest skaffe seg den privatrettslige råderetten i forbindelse med vindkraftutbyggingen. Råderetten kan sikres på to forskjellige måter. Enten gjennom frivillige avtaler eller ved ekspropriasjonsvedtak.

2.2 Frivillige avtaler

Når tiltakshaver forsøker å sikre råderett over grunnen gjennom frivillige avtaler, er det særlig to former for avtaler som er relevante. Den første er avtale om overdragelse av eiendomsretten. Ved en slik overdragelse trer tiltakshaveren inn i grunneierens posisjon og får full eiendomsrett til arealet, med de begrensninger som måtte følge av eventuelle eksisterende servitutter.

Den andre aktuelle avtaleformen er langvarig leie av grunnen, ofte omtalt som tomteleie.¹⁴ Tomteleie er en type leieavtale hvor formålet ikke er boligoppføring, og må dermed skilles fra tomtefeste etter lov 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste (tomtefesteloven). Formålet med begrepsbruken er å unngå bruk av tomtefestelovens særregler som gjelder ved festeforhold til bolig- og fritidstom-

¹⁴ Skarvang (2024) § 1 note 3

ter.¹⁵ Avtaler om bruksrett, eksempelvis gjennom servitutter, vil som hovedregel ikke være tilstrekkelig for å etablere rettslig grunnlag for plassering og drift av vindturbiner. Årsaken er at en bruksrett som gir en generell disposisjonsrett over grunnen, faller utenfor servituttlovens virkeområde, jf. lov 29. november 1968 nr. 1 om særlege rettar over framand eigedom (servituttlova) § 1 første ledd annet punktum. I slike tilfeller vil det i realiteten være tale om tomteleie, og avtalen må behandles deretter.

2.3 Ekspropriasjon

Hvis tiltakshaver ikke lykkes i å inngå frivillig avtale med grunneier om eiendoms-overdragelse eller tomteleie, vil ekspropriasjon være den eneste gjenværende rettslige muligheten for å få tilgang til det aktuelle arealet. Hjemmel for ekspropriasjon følger av lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eigedom (oreigningslova). I § 1 defineres ekspropriasjon som tvungen overtakelse av eiendomsrett, eller bruks- eller servituttrettigheter knyttet til fast eiendom.

Oreigningslova § 2 første ledd gir en uttømmende oversikt over hvilke formål som kan gi grunnlag for ekspropriasjon. Hjemmelen for ekspropriasjon til vindkraftformål fremgår av nr. 19, som åpner for at det kan eksproprieres grunn så langt det trengs til blant annet vindkraftverk og andre elektriske anlegg. Annet ledd oppstiller det skjønnsmessige ekspropriasjonsvilkåret om at vedtaket ikke kan fattes uten at det må regnes med at inngrepet «tvillaust» er til «meir gagn enn skade». I dommen inntatt i Rt. 2009 s. 1142 klargjør førstvoterende at ordet «tvillaust» trekker i regning av at det er et krav om at «avveiningen skal være uten tvil».¹⁶ Selv om bestemmelsen oppstiller et beviskrav, kreves det ikke at tiltaket kan begrunnes i en kvalifisert interesseovervekt.¹⁷ Vanlig interesseovervekt vil være tilstrekkelig. I utgangspunktet kreves det derfor forholdsvis klare holdepunkter for at ekspropriasjonsinngrepet vil være til mer gagn enn skade.

På den annen side uttalte annenvoterende, på vegne av flertallet i Rt. 1998 s. 416, at selv om vilkåret om at ekspropriasjonstiltaket «tvillaust» må være til «meir gagn enn skade» også gjelder ved ekspropriasjonvedtak som fattes for å gjennomføre reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven, vil det normalt ikke være «plass for en selvstendig vurdering av inngrepets nødvendighet og forholdsmessighet». Årsaken var at «slike vurderinger er foretatt i forbindelse med vedtakelse av den plan det eksproprieres etter».¹⁸ Det er kun i tilfeller hvor det foreligger «så spesielle forhold» at kommunen likevel skal foreta en nærmere vurdering av nødvendigheten av å ekspropriere i det konkrete tilfellet.¹⁹ For de tilfeller det eksproprieres for å gjennomføre en reguleringsplan fastsatt etter plan- og bygningsloven anser Høyesterett det som at en tvillaust-vurdering etter oreigningslova § 2 annet ledd vil være overflødig fordi de samme vurderingene ble foretatt når reguleringsplanen ble vedtatt. Unntaket er altså bare dersom det foreligger «så spesielle forhold» at kommunen likevel burde gjøre en eksplisitt tvillaust-vurdering etter oreigningslova § 2 annet ledd. Hva som utgjør slike «så spesielle forhold» drøftes ikke nærmere i avgjørelsen.

Som det vil komme frem av kapittel 3, er det i konsesjonsprosessen for vindkraftverk et vilkår at tiltaket er planavklart etter plan- og bygningsloven.²⁰ Planavklaringen skal skje i form av områderegulering i tråd med plan- og bygningsloven kapittel 12. Dette innebærer at det normalt ikke vil være plass til en selvstendig

¹⁵ Skarvang (2024) § 1 note 3

¹⁶ Rt. 2009 s. 1142, avsnitt 29

¹⁷ Rt. 2009 s. 1142, avsnitt 39

¹⁸ Rt. 1998 s. 416, s. 422

¹⁹ Rt. 1998 s. 416, s. 422

²⁰ Energiloven § 2-2 første ledd tredje punktum og plan- og bygningsloven. § 12-1 tredje ledd fjerde punktum

tvillaust-vurdering etter oteigningslova § 2 annet ledd, ettersom ekspropriasjonsvedtaket fattes for å gjennomføre en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.²¹ Det er derfor viktig at kommunen foretar grundige og gjennomtenkte avveininger når det utarbeides områderegulering til vindkraftverk etter plan- og bygningsloven. Dette er avgjørende for at vilkåret i oteigningslova § 2 annet ledd skal være oppfylt. Selv om gyldigheten av ekspropriasjonsvedtaket vil kunne prøves av domstolene, vil prøvingsadgangen være begrenset. Selve interesseavveiningen har domstolene begrenset adgang til å overprøve.²² Det konkrete skjønnnet «prøves ikke utover en kontroll av om skjønnnet er tilstrekkelig bredt og saklig, og at resultatet ikke fremstår som åpenbart urimelig».²³

²¹ Rt. 1998 s. 416, s. 422

²² Reiten (2024) § 2 note 4

²³ Rt. 2012 s. 1985, avsnitt 142

3 Konsesjonsprosessen

3.1 Innledende bemerkninger

Dette kapitlet tar for seg de offentligrettslige kravene, med særlig fokus på plan- og bygningsloven og energiloven. Her vil det vurderes i hvilken grad konsesjonssystemet etter energiloven ivaretar naboers rett til et stille og helsemessig forsvarlig bomiljø ved etablering av vindkraftverk. I vurderingen vil det innledningsvis pekes på forholdet mellom kommunens rolle etter plan- og bygningsloven og NVE sin rolle etter energiloven, og hvilken betydning samspillet mellom de to myndighetene har for ivaretagelsen av naboers rett til et stille miljø.

3.2 Forholdet mellom energiloven og plan- og bygningsloven

Energiloven kommer til anvendelse på produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi.²⁴ Loven gjelder derfor for både byggingen og driften av vindkraftverk. Det fremgår av energiloven § 3-1 første ledd første punktum at anlegg for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi ikke kan bygges, eies eller drives «uten konsesjon». Av § 2-2 første ledd tredje punktum fremgår det at konsesjon til vindkraftanlegg på land etter § 3-1 ikke kan gis «før tiltaket er planavklart etter plan- og bygningsloven».

Plan- og bygningsloven § 12-4 oppstiller rettsvirkningene av vedtatte reguleringsplaner. Første ledd bestemmer at en reguleringsplan «fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6». Hovedregelen som gjelder endring av reguleringsplaner, fremgår av plan- og bygningsloven § 12-14 første ledd som lyder «For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan». I utgangspunktet er det dermed adgang til å endre reguleringsplanen så lenge endringen skjer i tråd med utarbeiding av ny plan. For områdereguleringer utarbeidet til vindkraftanlegg er det imidlertid gjort en betydelig begrensning i endringsadgangen gjennom plan- og bygningsloven § 12-18. Bestemmelsen fastslår at «Områdereguleringer for vindkraftanlegg kan ikke oppheves eller endres i strid med konsesjon etter energiloven fra konsesjonstidspunktet og fram til byggefristen som gjelder for konsesjonen er utløpt, uten etter samtykke fra departementet». Når både områderegulering og konsesjon er gitt til vindkraftanlegget har dermed kommunen svært begrenset mulighet til å endre reguleringsplanen. Gitt de betydelige rettsvirkningene for kommunen, er det avgjørende at den har reell mulighet til å fastsette nødvendige vilkår og forutsetninger i reguleringsplanen. Dette er avgjørende ettersom kommunen ikke har anledning til å gjøre endringer etter at det endelige konsesjonsvedtaket er fattet. Fordi kommunen har begrenset mulighet til å bestemme hva konsesjonsvedtaket skal innebære, er kommunens myndighetsramme etter plan- og bygningsloven sentral. Hvor vid myndighet kommunen har etter plan- og bygningsloven for reguleringsplaner ved vindkraftanlegg drøftes derfor i det følgende.

3.2.1 Krav om områderegulering etter plan- og bygningsloven – kommunens rolle

Plan- og bygningsloven § 12-1 definerer hva en reguleringsplan er og fastsetter når det er nødvendig å utarbeide slike planer. Bestemmelsens første ledd definerer reguleringsplan som et «arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser». Tredje ledd oppstiller hva slags tiltak som krever reguleringsplan. Tredje ledd tredje punktum angir at

²⁴ Energiloven § 1-1 første ledd

det som hovedregel ikke er krav til reguleringsplan for «konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven [...]». Denne hovedregelen blir delvis tilsidesatt i fjerde punktum ved at «Konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land etter energiloven» likevel skal ha områderegulering.

Etter plan- og bygningsloven § 4-1 er det krav om utarbeidelse av planprogram for reguleringsplaner som kan få «vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Formuleringen «kan få vesentlige virkninger» er også brukt i § 4-2 annet ledd som gjelder krav om utarbeiding av konsekvensutredning. Fordi vurderingstema er likelydende blir sammenhengen at dersom det er krav til å utarbeide konsekvensutredning, er det også krav til å utarbeide planprogram.²⁵ Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger bestemmer i § 6 første ledd bokstav a at «områdereguleringer etter § 12-2 når planene fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og II» alltid skal konsekvensutredes og ha planprogram eller melding. Vedlegg I nr. 28 bestemmer at Vindkraftanlegg med en installert effekt på mer enn 10 MW alltid skal ha planprogram eller melding og konsekvensutredning. Områderegulering etter § 12-2 som fastsetter rammer for konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land, fastsetter altså rammer for tiltak i vedlegg I, og disse reguleringsplanene skal derfor alltid ha planprogram og konsekvensutredning. I forarbeidene til energiloven presiserer departementet at «Der det ligger til rette for det, bør områderegulering og konsesjonsprosess samordnes i tid med felles konsekvensutredning».²⁶ Konsekvensutredning vil behandles ytterligere senere i kapitlet, i tilknytning til konsesjonsprosessen etter energiloven.

Et naturlig spørsmål i tilknytning til avhandlingens tema om konsesjonssystemets evne til å ivareta naboers rett til et stille og helsemessig forsvarlig bomiljø ved etablering av vindkraftverk, er om kommunen har adgang til å fastsette bestemmelser om grenseverdier for støy i områdereguleringen. Dersom slik adgang foreligger, vil kommunen kunne styrke naboenes vern mot støy i konsesjonsprosessen, og dermed få en påvirkningsmulighet i møte med vindkraftutbygging, ut over bare å bare kunne si ja eller nei til vindkraftverk. Det sentrale vurderingstemaet er om kommunens myndighet er tilstrekkelig vid til å omfatte slike bestemmelser. Denne problemstillingen har også relevans for avhandlingens del III, ettersom svaret vil ha betydning for hvordan rettsstridsvurderingen etter forurensningsloven § 7, jf. §§ 8 tredje ledd og 11, skal forstås. Dersom kommunen har hjemmel til å fastsette bindende støygrenseverdier gjennom områdereguleringen, vil kommunens adgang til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 ikke ha selvstendig betydning ved vurderingen av støy fra vindkraftverk.

Kravet om områderegulering etter plan- og bygningsloven før innvilgning av konsesjon etter energiloven kom inn i forbindelse med en lovendring som trådte i kraft 01.07.2023. Det overordnede formålet med lovendringen var å styrke kommunenes rolle i prosesser knyttet til utbygging av vindkraft på land. Tidligere tok kommunene stilling til vindkraftprosjekter på ulike måter, men ofte gjennom dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 fra kommuneplanens arealdel, uten de krav til helhetlige vurderinger, medvirkning og konsekvensutredninger som gjelder for revisjon av kommuneplanen.²⁷ Lovendringen markerer dermed et tydelig skifte i retning av økt lokal forankring og styrket rettssikkerhet i planprosessen.

«Mål om effektive prosesser og hensynet til å unngå unødvendig dobbeltbehandling» stod sentralt i departementets begrunnelse om å innføre kravet om områderegulering.²⁸ Hensynet til å unngå unødig dobbeltbehandling tilsier at de vurderinger som må gjøres for å fatte områderegulering av kommunen, ikke bør

²⁵ Schütz (2025) § 4-1 note 4.

²⁶ Prop. 111 L (2022-2023) s. 48

²⁷ Prop. 111 L (2022-2023) s. 8

²⁸ Prop. 111 L (2022-2023) s. 9

være de samme som gjøres når konsesjonsvedtak skal fattes. Dette innebærer at områdereguleringen ikke bør inneholde bestemmelser som konsesjonsvedtaket senere vil omfatte, sett hen til samfunnsøkonomiske betraktninger om å redusere bruken av ressurser i forvaltningen. Departementet mente at en for detaljert kommunal regulering kunne forlenge beslutningsprosessene og gi overlappende prosesser.²⁹ Planprosessen burde derfor ikke «gjøres mer omfattende enn det som er nødvendig ut fra kommunens behov». Det sentrale momentet for hva kommunen kan bestemme i områdereguleringen er altså hvorvidt det aktuelle momentet er avgjørende for spørsmålet om hvorvidt framtidig utbygging er akseptabelt for kommunen eller ikke.³⁰

3.2.1.1 Områdereguleringen skal være på et overordnet nivå

Plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd femte punktum angir at reguleringen skal fastsette de «overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for vindkraftanlegget». En naturlig språklig forståelse tilsier at det som er «relevant for beslutning om arealbruk» handler om hvilke forutsetninger kommunen krever for å tillate bruk av området til vindkraft. En slik tolkning er i samsvar med formålet bak lovendringen, nemlig at kommunen skal ha muligheten til å bestemme om det skal bygges vindkraftanlegg, og under hvilke betingelser dette kan skje.

Departementet har i forarbeidene understreket at områdereguleringen skal være på et overordnet nivå, og at detaljer om blant annet turbinpunkter, antall turbiner, maksimal effekt og dimensjoner skal fastsettes i konsesjonen og de påfølgende detaljplanene etter energiloven. Kommunen kan likevel stille krav til visuelle og arealmessige forhold, som synlighet fra bestemte områder, maksimal høyde og inngrepsfrie soner, så langt disse forholdene er relevante for å vurdere om planområdet egner seg til vindkraft.³¹

Grensedragningen mellom hva som er «overordnet» og «detaljert» fremstår likevel noe uklar. Det er for eksempel vanskelig å se hvorfor synlighet og høyde på vindturbinene faller inn under kommunens myndighetsområde, mens antall turbiner og turbinplasseringer automatisk skal være forbeholdt konsesjonsmyndigheten. Likevel synes departementets vurdering å være at kommunen, ved å kunne angi f.eks. inngrepsfrie områder i regulering, indirekte kan styre omfanget av utbyggingen, uten å måtte regulere detaljene eksplisitt. Dette ble ansett som tilstrekkelig for at kommunen kunne angi at et område skulle benyttes til vindkraftformål.

For de øvrige tiltakene som krever reguleringsplan, som angitt i plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd, kan kommunen selv velge om reguleringsplanen skal utformes som en områderegulering i henhold til § 12-2 eller som en detaljregulering i henhold til § 12-3.³² Departementet vurderte imidlertid at en områderegulering i henhold til § 12-2 var tilstrekkelig for konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land. Begrunnelsen var at det ikke var behov for ytterligere detaljregulering, ettersom detaljene ville bli fastlagt i konsesjonen. Områderegulering ville gi «tilstrekkelig mulighet» til å angi ytre rammer for utforming, samtidig som denne formen for regulering kunne utarbeides for større områder.³³

For å fastsette hva som er innenfor rammene til områdereguleringen er det også hensiktsmessig å se hen til plan- og bygningslovens formålsbestemmelse. I plan- og bygningsloven § 1-1 er det oppstilt en rekke hensyn som loven skal ivareta. Fjerde ledd annet punktum fastslår at langsiktige løsninger skal vektlegges og at

²⁹ Prop. 111 L (2022-2023) s. 29

³⁰ Prop. 111 L (2022-2023) s. 28-29

³¹ Prop. 111 L (2022-2023) s. 48

³² Plan- og bygningsloven § 12-1 fjerde ledd

³³ Prop. 111 L (2022-2023) s. 29

konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Annet ledd anviser dessuten at planlegging etter loven skal bidra til å «samordne statlige [...] og kommunale oppgaver» og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Disse overordnede formålene skaper en retningslinje for hva områdereguleringen skal inneholde. Plan- og bygningsloven krever både at konsekvenser for miljø og samfunn beskrives, og at det skjer en samordning mellom statlige og kommunale oppgaver. Det innebærer at det ikke bør være overlapping mellom vurderingstemaene kommunen og NVE skal behandle. Departementet uttaler at avveiningene av miljø og samfunnsmessige vurderinger i utgangspunktet også gjelder ved arbeidet med en områderegulering for vindkraftanlegg.³⁴ Områdereguleringen skal imidlertid være på et overordnet nivå, og begrenses til de forhold som er «de overordnede arealmessige forutsetningene som er relevante for beslutningen om arealbruk for vindkraftanlegget».³⁵ Kommunen har derfor en viss adgang til å beskrive og fastsette forutsetninger som må være oppfylt hva angår konsekvenser for miljø og samfunn, men ikke utover det som er relevante for beslutningen om arealbruk for vindkraftanlegget.

I plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd sjette punktum er det hjemlet adgang for departementet til å gi forskrift om samordningen mellom reguleringsplanprosessen for vindkraftanlegg og konsesjonsbehandlingen etter energiloven. Per mai 2025 er ikke denne hjemmelen tatt i bruk. Bestemmelsen gir derfor ingen ekstra tolkningsgrunnlag for hvordan samordningen mellom reguleringsplanprosessen og konsesjonsbehandlingen skal gjennomføres.

For å kunne ta stilling til om kommunen har adgang til å fastsette grenseverdier for støy i områdereguleringen, må det vurderes hvilke typer bestemmelser som kan gis i medhold av plan- og bygningsloven § 12-7. Dette vil behandles nærmere i neste delkapittel.

3.2.1.2 Bestemmelser i reguleringsplan

Plan- og bygningsloven § 12-7 angir uttømmende hvilke forhold det er adgang til å fastsette bestemmelser om, både knyttet til arealformål og hensynssoner. Bestemmelsene skal presisere nærmere den arealbruken som følger av formålet, men kan også ta sikte på å avhjelpe ulemper tiltaket kan medføre – både innenfor og utenfor planområdet.³⁶ Av særlig interesse her er § 12-7 nr. 3, som gir adgang til å fastsette «grenseverdier for tillatt forurensning», en hjemmel som i utgangspunktet favner støy.

Bestemmelsen åpner for å fastsette slike krav «i nødvendig utstrekning». Terskelen for hva som kvalifiserer som «nødvendig» er ikke nærmere definert i forarbeidene til § 12-7, men Miljøverndepartementet har i tilknytning til lignende formuleringer i §§ 11-5 og 11-10 som begge gjelder kommuneplanen, gitt veiledning. Av forarbeidene fremgår det at det ikke skal gis flere restriksjoner enn det saklig sett er behov for,³⁷ og at det må foreligge et samfunnsmessig begrunnet behov.³⁸ Departementet peker også på at slike bestemmelser bør avklares med berørt sektormyndighet, og ikke må gripe inn i tillatelser gitt etter annen lovgivning.³⁹

Særlig uttalelsene til § 11-10 har overføringsverdi til forståelsen av § 12-7. Uttalelsene understreker at kommunen må være varsom med å fastsette bestemmelser innenfor områder som allerede er regulert av sektormyndighet gjennom sektorlovgivning,⁴⁰ som i dette tilfellet energiloven. Selv om kommunen vedtar

³⁴ Prop. 111 L (2022-2023) s. 29

³⁵ Plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd femte punktum

³⁶ Myklebust (2024) § 12-7 note 1

³⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 211

³⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223

³⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223

⁴⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223

reguleringsplan før konsesjon eventuelt gis, tilsier hensynet til ansvarsfordeling og effektiv prosess at planbestemmelser ikke bør begrense sektormyndighetens kompetanse.

Holth og Winge argumenterer imidlertid for at vurderingen av hva som omfattes av «nødvendig utstrekning» i stor grad er overlatt til kommunens planfaglige skjønn.⁴¹ De viser til Mortensrudsaken⁴² som dreide seg om et rekkefølgekrav for etablering av en turvei i en reguleringsplan på Mortensrud i Oslo kommune. Lagmannsretten la til grunn at vurderinger etter § 12-7 typisk er av politisk karakter og del av det kommunale selvstyret. Rettslig kontroll vil dermed i utgangspunktet begrense seg til om kommunen har bygget på korrekt lovforståelse og ikke har lagt utenforliggende hensyn til grunn.

I avgjørelsen til lagmannsretten uttaler retten at ordlyden «nødvendig utstrekning» ikke i seg selv gir særlig veiledning. I en sak om utvisning av en utlending, Rt. 2007 s. 1573 la Høyesterett til grunn at en hjemmel for utvisning der det var *nødvendig*, var en del av forvaltningens frie skjønn, jf. avsnitt 58 og 59. Lagmannsretten understreker at selv om Høyesterettssaken gjaldt et helt annet rettsområde, gjorde likevel de samme hensyn seg gjeldende. Lagmannsretten viser dessuten til at «de vurderinger som gjøres om krav i reguleringsplaner generelt og om rekkefølgekrav spesielt, er av utpreget politisk karakter og en del av det kommunale selvstyret».⁴³ På denne bakgrunn konkluderte lagmannsretten med at vurderingene etter plan- og bygningsloven § 12-7 er en del av forvaltningens frie skjønn, som innebærer at domstolskontrollen begrenser seg til om «forvaltningen har bygget på en korrekt forståelse av lovens vurderingstema» og om «saksbehandlingen og [...] avgjørelsen bygger på forskjellsbehandling, er vilkårlig, og om det er tatt utenforstående hensyn eller om vedtaket er sterkt urimelig».⁴⁴

Saken ble anket til Høyesterett, hvor det ble lagt til grunn en noe annen forståelse. Førstvoterende skriver:

Oppsummert mener jeg at adgangen til å vedta rekkefølgebestemmelser ikke bare begrenses av læren om myndighetsmisbruk. Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 inneholder visse skranker for forvaltningens adgang til å ta slike bestemmelser inn i reguleringsplaner. I tilfeller hvor kommunen ikke selv har til hensikt å utføre tiltaket, må § 12-7 nr. 10 forstås slik: Kommunen kan bare oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til. I dette ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet.⁴⁵

Holth og Winge mener imidlertid at Høyesterett sin uttalelse omhandler rammene for å oppstille rekkefølgekrav spesifikt, og ikke hva som ligger i den generelle adgangen til å gi planbestemmelser etter plan- og bygningsloven § 12-7. På denne bakgrunn argumenterer forfatterne for at, med unntak av rekkefølgekrav etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10, må den lovforståelsen lagmannsretten la til grunn fortsatt anses som korrekt, også etter Høyesteretts avgjørelse i Mortensrudsaken.⁴⁶ Denne tolkningen av bestemmelsen vil innebære at kommunen har en

⁴¹ Holth (2024) s. 127

⁴² LB-2019-124354 og HR-2021-953-A

⁴³ LB-2019-124354

⁴⁴ LB-2019-124354

⁴⁵ HR-2021-953-A, avsnitt 58

⁴⁶ Holth (2024) s. 128

betydelig skjønnsmargin til å vurdere hva som anses som kvalifiserende for at en bestemmelse kan gis i «nødvendig utstrekning».

I utgangspunktet bygger plan- og bygningsloven på et prinsipp om overlappende kompetanse, slik at det som hovedregel er adgang til å gi bestemmelser vedrørende forhold som også tilhører sektorstyresmaktene.⁴⁷ Selv om hjemmelen til å gi bestemmelser om grenseverdier for tillatt forurensning i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 3 fremstår som nokså klar etter sin ordlyd, er det likevel uklart i hvilke situasjoner den nyttes, og hvor langt hjemmelen rekker. De ulike situasjonene må vurderes konkret.⁴⁸ Selv om utgangspunktet er prinsippet om overlappende kompetanse, er det for vindkraftverk lagt til grunn at detaljstyring skal skje etter sektorlov, som nevnt tidligere i kapitlet.⁴⁹ Hva som er nødvendig avklaring på overordnet nivå eller gjennom reguleringsplanen, og hva som bør avklares i sammenheng med tildeling av konsesjon etter sektorlov, kan likevel være vanskelig å trekke. Mens høyt detaljeringsnivå i plan kan være en forutsetning for å avverge flest mulig arealinteresser, kan det samtidig gjøre en plan mindre smidig og tilpassningsdyktig med hensyn til teknologi.⁵⁰

3.2.1.3 Oppsummering

Spørsmålet om kommunen har adgang til å fastsette grenseverdier for støy i områdereguleringen reiser vanskelige avgrensningsspørsmål. Etter ordlyden i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 3 kan det gis bestemmelser om «grenseverdier for tillatt forurensning» i reguleringsplan, og støy er en form for forurensning etter forurensningsloven. Bestemmelsen fremstår dermed som en klar hjemmel til å gi slike bestemmelser, gitt at vilkåret om at bestemmelsen må gis i «nødvendig utstrekning» er oppfylt.

Det finnes flere argumenter som taler for at kommunen skal kunne benytte denne adgangen. For det første var formålet med lovendringen i 2023 å styrke kommunens rolle i utbyggingsprosesser for vindkraft. I den anledning kan det hevdes at kommunen bør ha adgang til å stille krav til støy, som ofte er et avgjørende moment for lokal aksept. Flere kommuner har erfart stor lokal motstand som følge av støyplager fra vindkraftverk, slik som for eksempel i Tonstad. Et tydelig planverktøy som gir kommunen mulighet til å fastsette grenseverdier vil i den anledning kunne bidra til økt legitimitet i planprosessen.

Videre støttes kommunens handlingsrom av juridisk teori. Holth og Winge har pekt på at vurderingen av hva som er «nødvendig utstrekning» i stor grad må anses som et planfaglig skjønn, som i utgangspunktet ligger til kommunens kompetanse. Mortensrudsaken viser at domstolskontrollen med slike skjønnsutøvelser er begrenset, så lenge kommunen bygger på korrekt lovforståelse og ikke handler vilkårlig eller usaklig. Det kan dermed argumenteres for at kommunen har rettslig handlingsrom til å fastsette støygrenser, dersom dette vurderes som nødvendig og forholdsmessig i lys av formålet med planen.

På den annen side trekker flere rettskilder i motsatt retning. Forarbeidene til lovendringen er tydelige på at områdereguleringen skal være «overordnet», og at detaljer, herunder støykrav, skal håndteres i konsesjonen og de påfølgende detaljplanene etter energiloven. Denne forståelsen av områdereguleringens innhold bygger på et ønske om effektiv og koordinert saksbehandling, der kommunens planvedtak ikke skal gripe inn i sektorforvaltningens ansvar og vurderinger. Vindkraft reguleres av energiloven, og det er NVE som har ansvaret for konsesjonsbehandling, herunder vurdering av støygrenser.

⁴⁷ Myklebust (2024) § 12-7 note 5 og Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 17

⁴⁸ Myklebust (2024) § 12-7 note 5

⁴⁹ Prop. 111 L (2022–2023) s. 34 og Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 225

⁵⁰ Myklebust (2024) § 12-7 note 5

I tillegg må det vektlegges at lovgiver har ønsket å unngå overlappende myndighetsutøvelse. Dersom kommunen fastsetter støygrenser i områdereguleringen, er det risiko for dobbeltbehandling og konflikt mellom plan- og sektorvedtak. Særlig fordi støy også behandles i konsesjonsvedtaket og i detaljplanene som følger. Et planvedtak som griper for langt inn i sektormyndighetens vurderingsrom, kan dermed vanskelig forsvares i lys av systembetraktninger og hensynet til klar myndighetsdeling.

Konklusjonen må etter dette være at kommunen ikke har adgang til å fastsette bindende grenseverdier for støy i områdereguleringen for vindkraftanlegg.

Selv om hensynet til lokal forankring og bomiljøvern taler for en utvidet kommunal rolle, tilsier forarbeidene, sektoransvarsprinsippet og lovgivers vektlegging av effektivitet og rollefordeling at slike detaljer må forbeholdes konsesjonsbehandlingen. Kommunens innflytelse skal i hovedsak utøves på overordnet nivå, gjennom fastsettelse av arealformål og visuelle rammer.

At kommunen ikke kan bruke planverktøyet til å regulere støy, svekker imidlertid dens mulighet til å sikre et minimumsvern for naboer og reduserer den rettslige innflytelsen på et tema med stor lokal betydning. Dette aktualiserer betydningen av andre virkemidler, særlig kommunens adgang til å gi eller nekte utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11, som vil drøftes nærmere i del III.

3.2.2 Dispensjonsadgang fra kravet om områderegulering

Det skal likevel nevnes at det i særlige tilfeller kan dispenseres fra kravet til områderegulering, noe som behandles kort i det følgende. Plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd gir kommunen skjønnsmessig adgang til å gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven. I annet ledd tredje punktum heter det at det ikke kan dispenseres fra saksbehandlingsregler. Med bakgrunn i praksis etter 1985-loven er det likevel lagt til grunn at en kan dispensere fra plankravet i § 12-1 tredje ledd.⁵¹

I Prop. 111 L er det lagt til grunn at planavklaring også kan skje ved dispensasjon fra kravet om områderegulering dersom «de overordnede arealmessige forutsetningene er tilstrekkelig utredet i annet planvedtak, for eksempel i en kommune(del)plan, i samme omfang og fastsatt med samme detaljeringsnivå som kravene til en områderegulering.»⁵² Dette er beskrevet som en unntaksbestemmelse som skal kunne benyttes for å hindre «unødvendige dublerende prosesser i kommunen, særlig der kommune(del)planen nylig er vedtatt».⁵³

Slik dispensasjonsadgang må likevel betraktes som et snevert unntak, og utgangspunktet er fortsatt at områderegulering skal være vedtatt før det gjøres en vurdering om konsesjon for vindkraftanlegg på land etter energiloven.

3.3 Konsesjonsprosessen i energiloven

Konsesjonssystemet etter energiloven spiller en avgjørende rolle i vurderingen av hvorvidt vindkraftanlegg skal kunne etableres, og hvordan ulike interesser skal balanseres i denne vurderingen. Spørsmålet er om dette systemet gir et effektivt rettsvern mot støy for naboer. Dette kapittelet undersøker hvordan regelverket søker å beskytte naboer mot støy, samt hvordan vurderingstemaet i konsesjonsprosessen faktisk anvendes, og hvilken vekt naboenes interesser tillegges i praksis.

⁵¹ Myklebust (2024) § 12-1 note 4

⁵² Prop. 111 L (2022-2023) s. 48

⁵³ Prop. 111 L (2022-2023) s. 24

3.3.1 Konsesjonsplikt

Energilovens § 3-1 angir hvilke typer anlegg som er konsesjonspliktige. Bestemmelsens første ledd etablerer hovedregelen om konsesjonsplikt for anlegg som er involvert i «produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi». Slike anlegg kan ikke bygges, eies eller drives uten konsesjon. I annet ledd innsnevres virkeområde for hvilke anlegg som plikter å søke om konsesjon. Etter bestemmelsens første punktum skal departementet ved forskrift fastsette hvor høy spenning eller hvilken installert effekt et elektrisk anlegg skal ha for at første ledd får anvendelse. Etter Forskrift av 7. desember 1990 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften) § 3-1 annet ledd er virkeområde for hvilke typer vindkraftanlegg som er konsesjonspliktige negativt definert. Den fastslår at vindkraftanlegg på land ikke trenger konsesjon når den installerte effekten i anlegget er inntil 1 MW. Dersom vindkraftanlegget omfatter til sammen mer enn fem vindturbiner, foreligger det likevel konsesjonsplikt etter første ledd. Det er altså konsesjonsplikt dersom et av de alternative vilkårene er oppfylt. Hvis den installerte effekten i anlegget er over 1 MW, og/eller dersom vindkraftanlegget omfatter seks vindturbiner eller flere. Etablering av færre vindturbiner og mindre vindkraftanlegg, som ikke er konsesjonspliktige, krever en kommunal behandling.⁵⁴

3.3.2 Vurderingsgrunnlaget

3.3.2.1 Melding og konsekvensutredning

Kapittel 14 i plan- og bygningsloven gjelder konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk enn plan- og bygningsloven. Det fremgår av plan- og bygningsloven § 14-1 første ledd første punktum at reglene i dette kapitlet blant annet gjelder for tiltak etter «annen lovgivning» som kan få «vesentlige virkninger» for miljø og samfunn. I 2017 ble det vedtatt en forskrift som angir hvilke tiltak som alltid skal konsekvensutredes, samt ha planprogram eller melding.⁵⁵ For tiltakene som oppgis i forskriften er det derfor ikke nødvendig å gjøre en konkret vurdering av om tiltaket vil få «vesentlige virkninger» for miljø og samfunn for å avgjøre om reglene i kapittel 14 kommer til anvendelse.

Av forskriftens vedlegg I punkt nummer 28 fremgår det at vindkraftanlegg med en installert effekt på mer enn 10 MW alltid skal anses å ha «vesentlige virkninger» for miljø og samfunn. Disse anleggene er derfor omfattet av plan- og bygningsloven kapittel 14. Etter vedlegg II nr. 3i i samme forskrift skal det for vindkraftanlegg med mindre installert effekt enn 10 MW, foretas en nærmere vurdering av hvorvidt «vesentlige virkninger»-vilkåret er oppfylt. NVE har lagt til grunn at plan- og bygningsloven kapittel 14 ikke kommer til anvendelse på disse anleggene uten en nærmere vurdering.⁵⁶

Plan- og bygningsloven § 14-2 annet ledd første punktum krever at tiltak som er omfattet av § 14-1, tidligst mulig under forberedelsen av tiltaket skal utarbeide «melding med forslag til program for utredningsarbeidet». Etter høring av meldingen fastsetter NVE et konsekvensutredningsprogram som beskriver hvilke temaer tiltakshaver plikter å utrede nærmere.

Energiloven § 2-1 gir anvisning på hva en søknad etter energiloven må inneholde. Annet ledd fastsetter at det for søknader omfattet av plan- og bygningsloven kapittel 14, skal foreligge vedlagte konsekvensutredninger. Når NVE har mottatt søknaden og konsekvensutredninger sendes dokumentene på høring til aktuelle

⁵⁴ Plan- og bygningsloven § 10-1

⁵⁵ Forskrift om konsekvensutredninger vedlegg I, jf. § 6 første ledd bokstav c, hjemlet i plan og bygningsloven § 14-1 første ledd. Se også forskriftens § 13 annet ledd, jf. § 6 første ledd bokstav c

⁵⁶ NVE (2025)

instanser.⁵⁷ Etter at alle høringsuttalelser er gjennomgått, foretar NVE en befaringsplan av det aktuelle planområdet.

3.3.3 Konsesjonskriterier

Det fremgår av energiloven § 2-1 at søknad etter loven sendes til «konsesjonsmyndigheten». Selv om det ikke er eksplisitt angitt i loven hvem som er konsesjonsmyndighet fremgår det av § 2-1 tredje ledd annet punktum at det er «departementet». All myndighet etter energiloven er imidlertid delegert til NVE, men med visse særskilt angitte unntak. I forskrift 31. oktober 2019 nr. 1455 om delegering av myndighet etter energiloven til Norges vassdrags- og energidirektorat er NVE utpekt som konsesjonsmyndighet etter § 2-1.

Konsesjon etter energiloven er i realiteten et rammevedtak. Vedtaket definerer området for en vindpark og en maksimal samlet effekt som kan installeres i vindparken. Hvor mange turbiner det skal være, hvor de skal plasseres, og hvilken høyde de kan ha, blir bestemt i en detaljplan på et senere tidspunkt. Detaljplanen settes som et konsesjonsvilkår i anleggskonsesjonen og må godkjennes av NVE. Ved vilkår om utarbeiding av detaljplan settes det også som vilkår at anleggsarbeid ikke kan starte før detaljplanen er godkjent. NVE behandler og godkjenner detaljplanen. Godkjennelsen er et enkeltvedtak etter lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).⁵⁸ Denne oppsplittingen av beslutningsprosessen har ikke kommet til uttrykk i energiloven eller energilovforskriften, men bygger altså etter forvaltningspraksis på den enkelte konsesjon.⁵⁹ Dette er imidlertid foreslått endret av energidepartementet i Prop. 43 L (2024–2025) Endringer i energiloven (tidlig saksavslutning mv.). Departementet har foreslått å innføre en ny bestemmelse i energiloven om at konsesjonsmyndigheten kan kreve at konsesjonæren utarbeider en detaljplan for bygging og drift av anlegg med konsesjon etter energiloven § 3-1. Departementet mener at lovfestingen gir både aktører og allmennheten bedre innsikt i hvordan konsesjonsprosessen etter energiloven gjennomføres i praksis.⁶⁰ I tillegg ble det understreket at

[...] detaljplanen og eventuelle vilkår for godkjenning av detaljplanen kunne inneholde tyngende forpliktelser for konsesjonær, og at det var ønskelig med et enda klarere hjemmelsgrunnlag for detaljplaner. Innføringen av krav til detaljplan i energiloven ville også tydeliggjøre kravet om at detaljplanen måtte være godkjent før anleggsarbeidet kan starte.⁶¹

Departementet foreslår også å lovfeste forbud mot igangsetting av anleggsarbeid før detaljplanen er godkjent.⁶² Ettersom NVE i henhold til nåværende forvaltningspraksis gjennomfører nødvendig høring av detaljplaner før godkjenning for å sikre grundig saksopplysning og ivareta grunnleggende prinsipper om kontradiksjon, foreslår departementet at bestemmelsen om detaljplaner også refererer til reglene i det foreslåtte § 2-2, femte ledd, som skal gjelde tilsvarende for behandlingen av detaljplaner. Departementet understreker at saksbehandlingen, inkludert spørsmål om det er nødvendig å sende detaljplanen på høring og hvor stort antall høringsparter skal være, må tilpasses den enkelte sak.⁶³

Ettersom detaljplanen etter gjeldende rett oppstilles som et konsesjonsvilkår i anleggskonsesjonen, må det innebære at også detaljplanen skal være i tråd med de bestemmelser energiloven oppstiller i forbindelse med innvilgning av konsesjon.

⁵⁷ Energiloven § 2-1 femte til sjuende ledd

⁵⁸ Forvaltningsloven § 2 (1) bokstav b

⁵⁹ Backer (2022) s. 37

⁶⁰ Prop. 43 L (2024–2025) s. 45

⁶¹ Prop. 43 L (2024–2025) s. 45

⁶² Prop. 43 L (2024–2025) s. 48

⁶³ Prop. 43 L (2024–2025) s. 49

Årsaken til det er at energiloven gir den overordnede rammen for regulering av konsesjonsgitte anlegg. Dermed kan ikke detaljplanen godkjennes hvis det vil lede til at bestemmelsene i energiloven ikke vil bli overholdt. Å fastsette vilkår i detaljplanen som ikke var i overensstemmelse med energiloven ville innebære et forsøk på omgåelse av reguleringen.

Energiloven § 3-1 inneholder ikke egne konsesjonskriterier. Etter fast og langvarig praksis avgjøres spørsmålet om en tiltakshaver skal tildeles konsesjon etter formålsbestemmelsen i § 1-2. Denne bestemmelsen oppstiller formålet om å sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en «samfunnsmessig rasjonell måte». «Herunder» skal det tas hensyn til «allmenne» og «private interesser» som blir berørt. Det overordnede spørsmålet for hvorvidt en vindkraftutbygger får innvilget konsesjon, beror dermed på om produksjonen vil foregå på en «samfunnsmessig rasjonell» måte.

3.3.3.1 Produksjon av energi på en samfunnsmessig rasjonell måte

Det grunnleggende vilkåret for å få innvilget konsesjon til å bygge vindkraftverk er at produksjonen skal skje på en «samfunnsmessig rasjonell» måte. En naturlig språklig tolkning av begrepet tilsier at vurderingen skal omfatte både sosiale, økonomiske og miljømessige hensyn. Samfunnsmessig rasjonalitet rommer med andre ord et bredt spekter av interesser, som ofte kan trekke i ulike retninger. I forarbeidene til energiloven presiserer Olje- og energidepartementet at «samfunnsmessig rasjonell» skal forstås på samme måte som «samfunnsøkonomisk lønnsomt».⁶⁴ Dette innebærer at vurderingen må omfatte både kostnads- og nytteelementer som lar seg verdsette i kroner, og forhold som ikke kan kvantifiseres økonomisk. Proposisjonen fremhever særlig miljøvirkninger som et eksempel på sistnevnte, og understreker at slike virkninger må beskrives og vurderes kvalitativt.⁶⁵

For å tydeliggjøre hvilke momenter som er relevante i samfunnsmessige rasjonalitets-vurderingen har lovgiver gitt en anvisning på hvilke hensyn som særlig skal vektlegges. I bestemmelsen står at det «herunder» skal tas hensyn til «allmenne» og «private interesser». «allmenne interesser», som en mulig motsetning til «private interesser», kan tyde på at en skal vektlegge interessene til samfunnet som helhet. Tiltak som kan være fordelaktig for samfunnet som helhet, vil noen ganger være uheldige for enkeltpersoner. I forarbeidene til endringene i energiloven drøftes det ikke inngående hva «allmenne interesser» innebærer, men det gis eksempler på interesser som «blant annet» søkes hensyntatt. Her nevnes miljø, klima, landskap, friluftsliv, næringer, lokalsamfunnet og storsamfunnet. Det presiseres at allmenne interesser har et dynamisk innhold og at vurderingen av ulike hensyn vil variere. På bakgrunn av dette er det rom for å «endre vektlegging i takt med samfunnsutvikling» og ny kunnskap om inngrepenes virkninger.⁶⁶ Det nevnes også at allmenne interesser skal inneholde hensynet til effektiv ressursbruk.

Det er verdt å merke seg at i prosessen med å evaluere og endre energiloven, pekte flere parter på at det i formålsparagrafen burde bli omtalt eksplisitt at «miljø er et viktig hensyn».⁶⁷ I denne sammenhengen er det fordelaktig å klargjøre innholdet av begrepet «miljø» som her anvendes. Når en taler om miljørettsfaget, er det gjerne de offentligrettslige aspekter som nevnes. Hans Christian Bugge beskriver i sin bok om miljøforvaltningsrett, miljøretten som et rettsområde der «Rent privatrettslige regler, som privatrettslig erstatningsansvar for miljøskader, [stort sett faller] utenfor».⁶⁸ Spørsmål knyttet til privatrettslig erstatningsansvar for

⁶⁴ Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) s. 25

⁶⁵ Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) s. 25

⁶⁶ Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 10

⁶⁷ Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 10

⁶⁸ Bugge (2019) s. 19

miljøskader er imidlertid relevante i naboretten, og naboretten anses gjerne som en del av den *lokale* miljøretten. Grannelova har blant annet en generell bestemmelse i § 2 som regulerer støyforurensning. Denne regelen bidrar dermed til å beskytte miljøet i nærområdet. For å klargjøre miljø-begrepet kan det derfor være hensiktsmessig å skille mellom i hvert fall to miljøbegreper: det *lokale miljøet* som berører naboer, og det *globale miljøet* som påvirker verden mer generelt. Når forarbeidene nevner «miljø» som en allmenn interesse som skal vektlegges i henhold til energiloven § 1-2, antyder det at departementet benytter en global forståelse av miljøbegrepet. Denne bruken av begrepet harmonerer med at det inngår i den overordnede kategorien «allmenne interesser». Når en taler om miljø i en global forstand, er det gjerne klima en referer til. Likevel nevner departementet klima som en egen interesse, løstrevet fra miljø, som også skal vektlegges i vurderingen etter § 1-2. Å inkludere både miljø og klima under «allmenne interesser»-kategorien kan derfor fremstå som overflødig, ettersom de i stor grad er ment å romme det samme.

Selv om departementet var enig i at «Miljø er, og vil alltid være, et viktig hensyn når det blir gitt konsesjoner etter energiloven», mente de at det var tilstrekkelig å bruke uttrykket «allmenne interesser» i lovteksten, ettersom «miljø faller inn under» dette begrepet.⁶⁹ Departementet understreket at «allmenne interesser er et dynamisk begrep», og at det derfor vil «sikre en balansert avveining av en rekke eksisterende og nye hensyn. Det er derfor ikke hensiktsmessig å nevne et enkelt hensyn særskilt».⁷⁰ Som videre begrunnelse for denne ordlyden viste departementet til vurderingene i forarbeidene hvor det ble drøftet tilsvarende spørsmål om hensynet til miljø burde komme direkte til uttrykk i formålsparagrafen i *vannressursloven*.⁷¹ I disse forarbeidene ble det også vist til Energi- og miljøkomiteens behandling av begrepet «allmenne interesser» i Innst.O.nr. 101 (1999–2000). Komiteen uttalte at «allmenne interesser ville uttrykke en «standard som vernar om dei allmenne interesser som til ei kvar tid blir sett på som viktigast».⁷² Dette gir uttrykk for at komiteen, selv om den anerkjente miljø som en viktig allmenn interesse i 2000, ønsket å bruke et mer dynamisk begrep som kunne fange opp skiftende prioriteringer over tid. Indirekte innebærer dette at komiteen ikke ønsket å tillegge miljøhensynet en særskilt vekt, men lot det inngå som en del av det overordnede «allmenne interesser»-begrepet.

I forarbeidene nevnes ikke eksplisitt hva slags private interesser som skal vektlegges i vurderingen etter § 1-2. Det er derimot gitt noen uttalelser om hva begrepet er ment å romme under forarbeidenes drøftelse av § 2-2 (som er § 2-1 i dagens lov). Paragraf 2-1 gir blant annet anvisning om hva en konsesjonssøknad skal inneholde. Departementet nevner i forarbeidets punkt 8 at et krav til søknaden bør være at den viser innvirkning på «private interesser – fordeler og ulemper for grunneiere, rettighetshavere og andre private interesser».⁷³ Selv om forslaget ikke omhandlet «private interesser» i § 1-2 eksplisitt, har forståelsen av begrepets innhold klar overføringsverdi vedrørende forståelsen av hvilke private interesser som er ment å bli hensyntatt etter § 1-2. Departementet nevner altså «grunneiere» og «rettighetshavere», samt «andre private interesser». Henvisningen til grunneiere og rettighetshavere peker i retning av at en særlig skal vektlegge private personer som har rettigheter i det aktuelle planområdet. Dette er naturlige hensyn ettersom disse individene direkte vil kunne få ekspropriert og/eller innskrenket sine private rettigheter som følge av den aktuelle konsesjonen. «andre private interesser» er dermed en henvisning til andre private aktører enn dem som har rettigheter i

⁶⁹ Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 10

⁷⁰ Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 10

⁷¹ Ot.prp. nr. 56 (2000-2001) s. 13

⁷² Ot.prp. nr. 56 (2000-2001) s. 13

⁷³ Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) s. 85

det aktuelle området. Dette vil for eksempel kunne være naboer. Selv om naboen ikke har rettigheter i planområdet, vil han kunne få skader og ulemper som følge av vindturbinene som installeres på naboeiendommen. Å ta hensyn til naboers interesser er derfor også nødvendig ved vurderingen etter energiloven § 1-2.

Som nevnt innebærer vilkåret om «samfunnsmessig rasjonell» at konsesjonsmyndigheten skal vektlegge samfunnsøkonomisk effektivitet. Under denne vurderingen inngår alle positive og negative virkninger tiltaket vil ha for både «allmenne» og «private interesser». Det overordnede formålet, og dermed hva som bestemmer hvilke tiltak som skal innvilges konsesjon, er å «ivareta hensynet til riktig ressursbruk i produksjon og fordeling av energi».⁷⁴ I vurderingen inngår både kvantifiserbare verdier, men også fordeler og ulemper som ikke kan vurderes i eksakte beløp. Dette må vurderes kvalitativt.⁷⁵

Støy for naboer er en av de konsekvensene som det kan være utfordrende å tildele en utelukkende økonomisk verdi. Kostnaden for naboene består i stor grad av en subjektiv opplevelse for hver enkelt person. De fysiske og psykiske belastningene støyen medfører kan variere betydelig fra individ til individ. Dermed er det vanskelig å etablere en standardisert verdsetting av denne ulempen. Av den grunn må ulempen beskrives og vurderes kvalitativt. På den andre siden har støyulempene også et kostnadselement som kan kvantifiseres i kroner. Kostnadene vil vanligvis inkludere redusert eiendomsverdi på grunn av støyforurensningen som påvirker naboene. Støyforurensningen som eiendommen utsettes for, vil ofte føre til lavere betalingsvillighet blant potensielle kjøpere.⁷⁶ For å gjennomføre en helhetlig samfunnsøkonomisk vurdering, må både de kvalitative og kvantitative konsekvensene av støy som påvirker naboene inkluderes.

Vurderingen av hva som utgjør en «samfunnsmessig rasjonell» energiproduksjon er bred og skjønnspreget. Den skal etter forarbeidene inkludere både allmenne og private interesser, men gir ingen anvisning på hvordan disse interessene skal vektes innbyrdes. Det gir konsesjonsmyndigheten betydelig skjønnsmargin.

Begrepet «allmenne interesser» er formulert dynamisk, og åpner for at samfunnets behov, særlig knyttet til klima og energi, kan tillegges varierende vekt over tid. Samtidig åpner § 1-2 også for at private interesser, herunder hensynet til naboers bomiljø og helse, kan være relevante, selv om de ikke omtales eksplisitt i bestemmelsen.

Når vurderingen av private interesser først skjer innenfor rammen av det brede og fleksible vilkåret om samfunnsmessig rasjonalitet, innebærer det likevel at rettsvernet for naboene i stor grad beror på hvordan konsesjonsmyndigheten velger å prioritere mellom motstridende hensyn i den enkelte sak. Rettsvernet er dermed i liten grad rettslig avklart, og i større grad skjønnsmessig betinget.

3.3.3.2 Retningslinje for behandling av støy – anbefalt grenseverdi

Klima- og miljødepartementet har laget en retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging. Retningslinjen har fått navnet T-1442.⁷⁷ T-1442 gir anbefalte grenseverdier for støynivå utendørs, på fasade og på uteoppholdsarealer for støyfølsom bebyggelse. Dessuten gir retningslinjen grenseverdier for planlegging av støyende anlegg og virksomhet. I retningslinjen blir det gjennomgående lagt vekt på tre kvalitetskriterier, herunder tilfredsstillende støynivå innendørs, tilgang til egnet uteoppholdsareal med tilfredsstillende støynivå og stille side.

I utgangspunktet skal retningslinjen bare legges til grunn ved arealplanlegging og behandling av byggesaker etter plan- og bygningsloven, og altså ikke etter ener-

⁷⁴ Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) s. 83

⁷⁵ Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) s. 25

⁷⁶ Andersen (2023) s. 57

⁷⁷ Klima- og miljødepartementet (2021)

giloven. Grenseverdiene som oppgis i retningslinjen er ikke en fastsatt juridisk grense, men en *anbefaling* for støynivå utendørs og på uteoppholdsarealer for støyfølsom bebyggelse. Selv om retningslinjen ikke er en rettskilde NVE plikter å vektlegge, har det gode grunner for seg å følge de grenseverdier som der er fastsatt. Grenseverdiene vil særlig være av betydning ved vurderingen av vindkraftanleggets betydning for «private interesser».⁷⁸ Selv om retningslinjene som nevnt ikke er laget for vurderinger etter energiloven, vil støyverdiene fastsatt der også være førende for menneskers trivsel, for tiltak som er hjemlet i energiloven. I innledningen til T-1142 står det at «nye støyende anlegg [...] [ikke bør] medføre økt støybelastning over grenseverdier for nærliggende bebyggelse» og at retningslinjen vil gi «anbefalinger om hvordan vi forebygger negative helsekonsekvenser av støy». Dette er formål som utvilsomt også er relevante ved vurdering av om det skal gis konsesjon etter energiloven. Retningslinjen bør av denne grunn også være førende for vurderingen etter energiloven.

Støyfølsom bebyggelse innebærer etter retningslinjens begrepsavklaring blant annet boliger og fritidsboliger. I retningslinjens punkt 2.2 oppstilles det ulike anbefalte grenseverdier ved nye tiltak. For støy forårsaket av vindturbiner er støygrensen utenfor vinduer i rom med «støyfølsomt bruksformål» og på stille del av uteoppholdsareal satt til $L_{den} \leq 45$ dB. L_{den} -nivået ved en fasade skal beregnes som innfallende lydtryknivå, som om husfasaden ikke var der. Dette vil si det lydnivået man ville hatt uten refleksjon fra egen fasade.⁷⁹ L_{den} -beregninger tar dessuten hensyn til at støy er mer sjenerende på kvelden og natten, enn på dagtid. Det gis derfor et tillegg på 5 dB på kvelden, og 10 dB på natten i det gjennomsnittlige lydnivået.⁸⁰ Selv om det er satt en konkret grenseverdi, kan det være vanskelig å håndheve denne. Årsaken er at støynivået påvirkes av en rekke forhold, som vindretninger, trykk og lignende. Derfor har NVE lagt til grunn at det skal anvendes en «worst case»-beregning ved konsesjonsvurderingen.⁸¹ At beregningen skal basere seg på worst case innebærer at vurderingen skal være konservativ og skal dekke de verst tenkelige scenarier.⁸²

3.3.3.2.1 Empiri – studie av støyplager i Norge

I NVE sin rapport fra 2018 har direktoratet uttalt at den anbefalte grenseverdien «bør overholdes», men at de tar høyde for at det «i enkelte tilfeller kan være aktuelt å gi konsesjon der støynivået er noe høyere enn grenseverdien».⁸³ Dette på tross av at direktoratet i den samme rapporten viser til en relativt nedslående studie fra Lista gjennomført av Transportøkonomisk institutt (TØI), som ønsket å vurdere støyplagene fra vindkraftverk i Norge. Personene som ble invitert til å delta i undersøkelsen var naboer med adresse innenfor to kilometer fra nærmeste vindturbin. Utvalget var relativt lite, ettersom det bare var 90 deltagere. Statistisk analyse av små utvalg kan være utfordrende fordi et lite utvalg gir økt usikkerhet og dermed ustabile estimater. Jo mindre utvalg, desto større er dermed risikoen for at man ikke kan trekke en holdbar konklusjon.⁸⁴ Resultatet er likevel interessant ettersom det finnes lite vitenskapelig kunnskap om reaksjoner på støy fra vindkraftverk i Norge.⁸⁵ Ved et støynivå på L_{den} 45 dB rapporterte 42% av utvalget å være «mye eller voldsomt plaget» av støyen.⁸⁶ På bakgrunn av disse funnene

⁷⁸ Energiloven § 1-2

⁷⁹ Miljødirektoratet (2024) punkt 9.5.4

⁸⁰ Forurensningsforskriften § 5-3 bokstav l

⁸¹ NVE (2018) s. 4

⁸² Miljødirektoratet (2024)

⁸³ NVE (2018) s. 4

⁸⁴ Pripp (2023)

⁸⁵ NVE (2018) s. 17

⁸⁶ NVE (2018) s. 17

konkluderte TØI med at avstanden mellom vindturbiner og nærmeste bolig bør være minimum en kilometer.

Det er likevel verdt å nevne at studien viste en sterk korrelasjon mellom å oppleve vindturbinene som visuelt skjemmende og graden av støyplage.⁸⁷ Også dette er av betydning, ettersom opplevd ulemper av støy er en subjektiv vurdering.

Desember 2023 kom det en ny rapport utarbeidet av Opinion AS. Rapporten kartla helsen blant beboere nær Tysvær vindkraftverk. Den tok utgangspunkt i en undersøkelse som ble sendt ut til 258 innbyggere, hvorav 140 av disse svarte. Av rapporten fremkommer det at 4 av 10 har søvnproblemer som følge av støyen, at 35% har muskulære problemer og av 4 av 10 ønsket å flytte dersom det var mulig.⁸⁸ Basert på funnene er det stor grunn til å vektlegge naboers potensielle støyplager ved etablering av vindkraftverk. Selv når de anbefalte grenseverdiene for støy er overholdt, blir naboer svært plaget av støyen.

3.3.3.2.2 NVEs vektlegging av grenseverdiene for støy i konsesjonsbehandlingen – case studie

19. desember 2013 fattet NVE vedtak om konsesjon til Tonstad Vindpark AS for vindkraftverk med tilhørende nettilknytning.⁸⁹ I vedtaket konstaterer NVE at Tonstad vindkraftverk vil kunne medføre støynivå over den anbefalte grenseverdien på 45 dB for en helårsbolig og 25 fritidsboliger. Det var også registrert fem fritidsboliger som ville kunne få et støynivå over L_{den} 50 dB. Etter denne konstateringen uttrykker NVE at de ved en konsesjon som utgangspunkt vil sette vilkår om at støynivået ved bygninger med antatt støyfølsomt bruksformål ikke skal overskride L_{den} 45 dB. Dette vilkåret går NVE raskt bort fra i neste setning hvor det uttales at «dersom det vurderes som nødvendig for vindkraftverkets realiserbarhet at støynivået overstiger L_{den} 45 dBA ved bygninger med støyfølsom bruk, skal dette vurderes i en detaljplan» (min kursivering).⁹⁰

Vedtaket illustrerer hvor sterkt ønsket om å legge til rette for økt produksjon av klimavennlig energi er i norsk energipolitikk. Når det vurderes som nødvendig å overskride fastsatte grenseverdier for støy for at et vindkraftverk skal kunne realiseres, viser praksis at dette er noe NVE er villig til å akseptere. Dette indikerer at hensynet til det grønne skiftet, og dermed det globale miljøet som omfattes av begrepet «allmenne interesser», i praksis tillegges større vekt enn hensynet til enkeltpersoners rettsvern mot støy, altså de «private interesser» som beskyttes etter energiloven § 1-2. Med andre ord synes miljøhensynet, som del av den overordnede samfunnsinteressen i en bærekraftig energiomstilling, i mange tilfeller å kunne trumfe naboers interesser og rettsbeskyttelse. Dette reflekterer en tydelig prioritering av langsiktige klimamål foran lokale belastninger.

Lenger ned i det samme vedtaket skriver NVE at «Detaljplanen skal videre omfatte aktuelle tiltak for å avbøte virkninger ved disse bygningene [bygninger med støyfølsom bruk som vil få støynivå som overstiger L_{den} 45 dBA]». Det er ikke presisert ytterligere hva disse tiltakene kan innebære. Tiltaksplan for støy ble sendt inn 20. Mars 2020, som NVE godkjente 08. Mai 2020. Tiltaket Tonstad Vindpark AS foreslo var å inngå avtaler med de berørte grunneierne om å tilby en kompensasjon, hvor beløpet ville være det samme for alle de berørte hytteeierne, uavhengig av hvilket støynivå konsekvensutredningen viste at de ville få. Formålet

⁸⁷ NVE (2018) s. 17

⁸⁸ Opinion AS (2023)

⁸⁹ Tonstad Vindpark AS ligger i Sirdal kommune og Flekkefjord kommune, og dermed den nordvestlige delen av Agder fylke.

⁹⁰ NVE (2013) s. 39. Det er verdt å merke seg at NVE her bruker dBA som målestokk. Dette blir ikke riktig bruk av dBA, sett i sammenheng med retningslinjen T-1442, hvor en bruker dB. NVE benytter sannsynligvis dBA i dette vedtaket for å understreke at dB-verdien er en A-veiet verdi som følge av at det er en L_{den} -verdi.

med kompensasjonen var at hytteeierne kunne «gjennomføre tiltak» for å sikre tilstrekkelig godt innendørs støynivå.⁹¹

Videre i tiltaksplanen presiserer Tonstad Vindpark AS at fordi avtalene er av privatrettslig art, kan de ikke tvinge hytteeierne til å inngå avtalene med de aktuelle kompensasjonsnivåene. For at Tonstad Vindpark AS skal kunne oppfylle vilkåret fra NVE om å komme med tiltak for å avbøte støyen over grenseverdien, foreslo derfor Tonstad at det «alternativt inngås en avtale om avtaleskjønn for fastsettelse av eventuell erstatning som hytteeieren eventuelt måtte ha krav på som følge av støy fra vindparken».

Det er imidlertid verdt å merke seg at samtlige tiltak Tonstad Vindpark AS foreslår at naboene kan gjennomføre i planen sin, er tiltak som vil redusere støyen *innendørs*. Støyen vil derfor fortsatt overstige grenseverdien på uteområdet. I retningslinjen fra Klima- og miljødepartementet (T-1442) innebar anbefalingen av grenseverdien for støy at grenseverdiene heller ikke skulle overstiges på «stille del av uteoppholdsareal».⁹² Selv om tiltakene foreslått av Tonstad Vindpark AS medfører at grenseverdien vil kunne overholdes innendørs, vil altså støyen på den stille del av uteoppholdsarealet fortsatt bli overskredet. Dette illustrerer at de økonomiske kompensasjoner som naboer tilbys ikke vil kunne medføre fullgode resultater i tråd med retningslinjen i T-1442. Naboene vil kunne få tilfredsstillende støynivå innendørs som følge av den økonomiske kompensasjonen og dertil hørende avbøtende støyreduserende tiltak. Derimot vil oppholdsarealet utendørs trolig være ødelagt for alltid, noe naboene etter dagens praksis ikke tilkjennes erstatning for. At utearealet er ødelagt som følge av støyplager er svært inngripende for de fleste typer eiendommer, men kanskje særlig på hytteeiendommer. Hovedformålet med en fritidsbolig er nettopp å ha avslappende stunder i fredfulle omgivelser. Konsekvensene for naboene blir dermed svært betydningsfulle når NVE tillater grenseverdier for støy som er høyere enn de anbefalte verdiene som fremgår av T-1442.

3.4 Delkonklusjon

Drøftelsen viser at konsesjonssystemet etter energiloven gir et begrenset rettslig vern for naboers rett til et stille og helsemessig forsvarlig bomiljø ved etablering av vindkraftverk. For det første har ikke kommunen adgang til å fastsette bindende grenseverdier for støy i områdereguleringen. Dette innebærer at kommunen i liten grad kan benytte planverktøyet til å sikre et tilstrekkelig støynivå for befolkningen gjennom reguleringsprosessen. Selv om kommunen kan avvise å vedta områderegulering, og dermed stanse prosjektet, finnes det ingen mellomløsning som gir rettslig vern uten å blokkere utbyggingen fullstendig. Kommunens rolle reduseres dermed til en form for ja/nei-kompetanse, uten mulighet til å stille rettslig bindende vilkår for støy, noe som svekker det lokale rettsvernet.

For det andre viser gjennomgangen at hensynet til naboenes bomiljø, som inngår i «private interesser» etter energiloven § 1-2, vurderes innenfor rammen av den skjønnsmessige helhetsvurderingen av om et tiltak er «samfunnsmessig rasjonelt». Konsesjonsmyndigheten gis vidt skjønn, og vurderingen skjer uten eksplisitte materielle rettsregler som sikrer naboene et minimumsvern. Samtidig tolkes begrepet «allmenne interesser» dynamisk, slik at samfunnets behov for økt kraftproduksjon og det grønne skiftet ofte vil få gjennomslag på bekostning av privates interesser.

Praksis viser også at anbefalte støygrenser i retningslinjen T-1442, selv når de overskrides, ikke nødvendigvis er til hinder for konsesjon. Kompensasjon til berørte naboer skjer ofte i form av tiltak rettet mot innendørs støynivå, mens

⁹¹ Multiconsult Norge AS (2020) s. 7

⁹² Tabell 2 i retningslinjen

utemiljøet ikke kompenseres for. Dette innebærer at sentrale deler av bomiljøet, som uteoppholdsareal og stillhet i naturen, forblir ubeskyttet.

Samlet sett viser dette at naboers rett til et stille og helsemessig bomiljø ikke er spesielt godt vernet gjennom konsesjonsprosessen. Vurderingen av slike interesser skjer innenfor et bredt skjønn der energipolitiske mål ofte får forrang. Rettsvernet for naboene fremstår derfor skjønnsmessig, indirekte og i praksis svakt, særlig sett opp mot det store inngrepet vindkraftverk kan medføre i det lokale miljøet.

Del III: Rettsstridsvurdering av støyforurensning fra vindmøllene

I denne del av oppgaven er hovedmålet å foreta en rettsstridsvurdering av støyforurensning fra vindmøllene. Hypotesen er at vindkraftverk på norsk jord bryter plikten til å unngå forurensning etter forurensningsloven § 7, ved å drive uten nødvendig utslippstillatelse etter § 11, til tross for at støyen overstiger terskelen for «nevneverdige skader eller ulemper» i § 8 tredje ledd.

For å konstatere et brudd på forurensningsloven § 7, må det dokumenteres at den aktuelle støyen fra vindkraftverket overskrider terskelen i § 8 tredje ledd, og at det ikke foreligger tillatelse etter § 11. Dersom denne terskelen ikke er overskredet, er virksomheten tillatt uten utslippstillatelse etter § 11, og hovedregelen i § 7 er dermed ikke brutt.

Denne vurderingen skiller seg fra de kravene som ble behandlet i Del II, hvor det ble redegjort for de absolutte og objektive målbare tillatelseskravene ved etablering av vindkraftverk – som kravet til områderegulering etter plan- og bygningsloven og konsesjon etter energiloven. Disse kravene gjelder automatisk for vindkraftverk med en installert effekt over 1 MW eller seks eller flere turbiner.

I motsetning til dette er spørsmålet om det foreligger plikt til å søke om utslippstillatelse etter forurensningsloven et skjønnsmessig spørsmål. Vurderingen beror på om støyen i det enkelte tilfellet kan medføre «nevneverdige skader eller ulemper», jf. §§ 7 og 8 tredje ledd. Dette gjør vurderingen mer kompleks, og åpner for ulik praksis og skjønnsutøvelse.

I det følgende gis derfor en inngående analyse av når støy fra vindkraftverk krever utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11. Diskusjonen er særlig viktig fordi praksis i dag viser at slike tillatelser nesten aldri søkes om, til tross for at lovens ordlyd kan tilsi det motsatte. Hva analysen avdekker, kan dermed få betydelig rettslig og forvaltningsmessig innvirkning på dagens regulering av vindkraftverk i Norge.

4 Forurensningsloven

4.1 Forurensningsloven § 7 – plikten til å unngå forurensning og lovens unntak

Forurensningsloven har som formål å «verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall».⁹³ Dette formål søkes oppnådd ved at loven blant annet skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger ikke fører til helseskade eller går utover trivselen.⁹⁴ Forurensningslovens overordnede mål er altså å verne miljøet mot forurensning og på denne måten sørge for at forurensning ikke medfører helseskade eller vil gå ut over trivselen til mennesker.

I tråd med lovens formål oppstiller forurensningsloven § 7 første ledd hovedregelen om at alle plikter å unngå forurensning. Den fastslår at «ingen» må «ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning». Det er likevel ikke plikt til å unngå forurensning dersom «det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11».

4.1.1 Hva menes med «forurensning»?

For å avgjøre om støyplagene forårsaket av vindturbiner anses som forurensning, og dermed om forurensningsloven kommer til anvendelse, er det først nødvendig å klargjøre lovens virkeområde. Forurensningsloven § 3 første ledd første punktum gir loven anvendelse for «forurensninger og avfall i det ytre miljø». Definisjonen av forurensningsbegrepet i § 6 er dermed bestemmende for lovens virkeområde. Det er to vilkår som må være oppfylt for at noe anses som forurensning. For det første må det foreligge en «tilførsel» – av enten et fast stoff, væske eller gass... støy og rystelser ... lys og annen stråling ... eller påvirkning av temperaturen.⁹⁵ Bestemmelsen oppstiller altså fire alternative tilfeller som kan medføre forurensning ved tilførsel. Ettersom oppgaven er avgrenset til støy, vil det være alternativ nr. 2 om «støy og rystelser» som vil være relevant og blir behandlet i det følgende. Andre vilkår er at tilførselen «er eller kan være» til «skade eller ulempe» for miljøet.

4.1.1.1 «tilførsel»

Det er antatt at tilførselen må være et resultat av menneskelig påvirkning eller aktivitet for å falle inn under definisjonen i § 6.⁹⁶ Dette kravet er viktig for å skille forurensning fra naturlige prosesser, hendelser og fenomener i naturen.⁹⁷ Begrepet dekker både enkeltstående, gjentatte, akutte og diffuse utslipp.⁹⁸ Utformingen av ordlyden i § 6 kan mislede rettsanvenderen til å tenke at begrepet «tilførsel» bare knytter seg til alternativ nr. 1 som er «fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen». Imidlertid er vilkåret om tilførsel benyttet for å understreke at det er den menneskelige påvirkningen eller aktivitet som anses som forurensning etter loven. Dermed er det naturlig å innfortolke «tilførsel»-vilkåret også tilknyttet forurensningsalternativene i nr. 2 til 4. Ved støy fra vindkraftverk er det tale om gjentatt tilførsel av lyd som stammer fra menneskeskapt aktivitet. Det er derfor utvilsomt at «tilførsel»-vilkåret er oppfylt. Vindturbinene er satt opp og driftet av

⁹³ Forurensningsloven § 1 første ledd

⁹⁴ Forurensningsloven § 1 annet ledd

⁹⁵ Bugge (2015) s. 291

⁹⁶ Bugge (2019) s. 314

⁹⁷ Bratteng (2024) § 6 note 3

⁹⁸ Bugge (1999) s. 214

menneskene, og den aktuelle støyen ville ikke forekommet uten den menneskelige aktiviteten.

4.1.1.2 «støy»

Det finnes lite litteratur om støybegrepet i forbindelse med forurensningsloven. I utgangspunktet er både «støy og rystelser» omfattet av forurensningsbegrepet. Ved forurensning fra vindkraftverk er det særlig støybegrepet som er relevant. Etter ordlyden er det ikke alle former for lyder som vil være omfattet av begrepet. En må trekke et skille ved den uønskete og ubehagelige lyden. Grensen bør trekkes mellom lyder som anses akseptable i et moderne samfunn, og de tilfellene der lyden blir så plagsom at den ikke lenger bør aksepteres. Det er en glidende overgang mellom akseptabel lyd og lyd som må kategoriseres som støy.

Den mangelfulle litteraturen om støybegrepet kan handle om at støy er regulert i Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensnings av forurensning (forurensningsforskriften) del 2, da særlig kapittel 5. På andre rettsområder er det derimot Miljødirektoratets retningslinje T-1442 som danner det sentrale utgangspunktet for vurdering av støy, særlig i forbindelse med arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Selv om T-1442 ikke kommer direkte til anvendelse ved tolkning av forurensningsloven, inneholder retningslinjen flere vurderingstemaer og grenseverdier som også kan være relevante som tolkningsmomenter i vurderingen av hva som utgjør forurensning etter forurensningsloven. Retningslinjen gir således nyttig veiledning, til tross for at den ikke har direkte rettslig virkning innenfor rammen av forurensningsregelverket.

Forurensningsforskriften kapittel 5 heter «Støy – kartlegging, handlingsplaner og tiltaksgrenser for eksisterende virksomhet». Ingen bestemmelse i kapitlet definerer støy, men bestemmelsene om formål og virkeområde hjelper et godt stykke på vei for å vurdere hva slags type lyd forurensningsloven er ment å omfatte. Paragraf 5-1 angir kapitlets formål som å «fremme menneskers helse og trivsel ved å sette minstekrav til innendørs støynivå og unngå at dette nivået overstiges. Et videre formål er å forebygge og redusere skadelige virkninger av støyeksponering gjennom krav om å kartlegge støy og opplyse befolkningen om eksponering av støy og støyens virkninger, og ved å utarbeide handlingsplaner og gjennomføre støyreducerende tiltak». Støy er altså en del av forurensningsbegrepet for å verne om både «helse og trivsel».⁹⁹ Det er derfor ikke utelukkende den fysisk skadelige lyden som er omfattet av begrepet, men også lyd som ikke er direkte skadelig, den lyd som utelukkende påvirker trivselen. Det er dermed både de fysiske og psykiske aspektene ved lyd bestemmelsene i forskriften er ment å verne. Støybegrepet må dermed favne nokså vidt.

Paragraf 5-2 i forskriften angir virkeområde for hva som regnes som «støy» etter forskriften. Første ledd lyder: «Kapitlets krav til strategisk støykartlegging og handlingsplaner gjelder for luftbåren, ekstern støy som mennesker utsettes for, og som skyldes menneskelig aktivitet». Annet ledd presiserer at «Kapitlet [ikke] gjelder støy fra husholdninger». Det essensielle er altså at støyen er luftbåren, ekstern, at mennesker utsettes for den, og at den har opphav i menneskelig aktivitet. At støy fra husholdninger ikke omfattes, innebærer at denne typen lyder som utgangspunkt ikke er ment å være omfattet av forurensningslovens bestemmelser. Dette er i tråd med forurensningsloven § 8 første ledd nr. 2 som bestemmer at «vanlig forurensning fra boliger» er tillatt etter forurensningsloven.

Også formålsbestemmelsen i forurensningsloven § 1 fremhever sikring av forsvarelig miljøkvalitet, slik at forurensninger ikke fører til blant annet helseskade eller går ut over trivselen. I forarbeidene understreker dessuten utvalget at det mellom trivselsmessige ulemper og helseskader går en glidende overgang, noe som kommer frem ved det såkalte utvidete helsebegrep. «Mange trivselsmessige

⁹⁹ Forurensningsforskriften § 5-1

ulemper – f.eks. støy – kan ha psykiske skadevirkninger selv om fysiske skader ikke lar seg påvise».¹⁰⁰ Forurensningsloven ønsker dermed på et overordnet nivå å sikre et godt miljø slik at forurensning ikke medfører helseskade eller går utover trivselen. Selv den lyd som ikke påvirker mer enn trivselen er altså ment å være omfattet av støy-begrepet i forurensningsloven. Selv om støyen fra vindturbiner sjeldent fører til fysiske eller psykiske helseplager, er det på det rene at den oppleves svært plagsom for mange naboer. Det er nettopp trivselsaspektet ved støy som er det sentrale. Lyden fra vindturbinene skaper tidvis stor mistrivsel hos naboene. Det er derfor på det rene at lyden fra vindturbiner er omfattet av støybegrepet i forurensningsloven.

4.1.1.3 «er eller kan være»

Det er støy som «er eller kan være» til skade eller ulempe for miljøet som omfattes av bestemmelsene i forurensningsloven. Det er naturlig at støy som rent faktisk «er» til skade eller ulempe er omfattet. I disse tilfellene er det på det rene at skadene eller ulempene har materialisert seg. Imidlertid er det tilstrekkelig at støyen «kan» være til skade eller ulempe. Selve risikoen for skade eller ulempe er tilstrekkelig, noe som implisitt gir uttrykk for føre-var-prinsippet.¹⁰¹ Dermed er det nok at det foreligger usikkerhet om skadevirkningen for at tilførselen anses som forurensning. Det er ikke avgjørende for at forurensningsbegrepet kommer til anvendelse, at det i konkrete tilfellet faktisk foreligger en fare eller ikke.¹⁰² Dette til forskjell fra grannelova hvor ulovligheten knytter seg til å ha gjøre eller sette i verk noe som «er» «til skade eller ulempe». Her er det ikke tilstrekkelig at handlingen «kan» føre til skade eller ulempe.

4.1.1.4 «skade eller ulempe for miljøet»

Begrepene «skade» og «ulempe» favner vidt og er relativt upresise. I forarbeidene trekkes det ikke et tydelig skille mellom hva som er ment å inngå i «skade» eller «ulempe», ettersom begrepene er behandlet samlet. Istedenfor å forklare hva de ulike begrepene inneholder gis det eksempler på hva slags skader eller ulemper som kan bli voldt av forurensning. Et eksempel er at en resipient blir mindre egnet til en viss bruk, som drikkevann eller badevann, eller at det skjer et vesentlig inngrep i økosystemet i resipienten, som for eksempel overføring av vann fra et vassdrag til et annet med ulik vannkvalitet.¹⁰³ Begrepene «skade eller ulempe» benyttes imidlertid også i grannelova § 2 og lyder «Ingen må ha, gjera eller setja i verk noko som urimeleg eller uturvande er til skade eller ulempe på granneeigedom. Inn under ulempe går òg at noko må reknast for farleg». I lovkommentaren til grannelova forklarer Thor Falkanger at mens skade først og fremst går på det man kan ta og føle på, kan ulemper forekomme ofte uten ledsaget av fysiske skader.¹⁰⁴ Denne forståelsen av begrepene er i samsvar med en generell forståelse av dem og kan anvendes ved tolkning av forurensningsloven. I lovkommentarene til grannelova nevnes støy som en typisk ulempe. Det er derfor nærliggende å si at støyalternativet i forurensningsloven § 6 første ledd nr. 1 primært vil kunne føre til «ulempe» for miljøet, heller enn skade. Det er imidlertid ikke noe stort praktisk poeng å gjøre en stor sontring mellom skade og ulempe, ettersom begge former av plagene er omfattet av forurensningsbegrepet.

At det som regnes som forurensning er det som er eller kan være til skade eller ulempe «for miljøet», kan ved første øyekast se ut til å primært rette seg mot naturen og klima. Imidlertid fremgår det av forarbeidene at «alle» skader og

¹⁰⁰ NUT 1977:1 s. 110

¹⁰¹ Bugge (2015) s. 291

¹⁰² Bratteng (2024) § 6 note 9

¹⁰³ NUT 1977:1 s. 112

¹⁰⁴ Falkanger (2023) Kommentar til § 2

ulemper må tas i betraktning, «hva enten de rammer mennesker, dyr eller naturen ellers, og uten at det gjør noen forskjell om skadene og ulempene viser seg i tettstedsmiljøet eller i naturmiljøet».¹⁰⁵ Formålsparagrafen gir også holdepunkter for tolkningen av de typer skader og ulemper som er relevante.¹⁰⁶ Det er de skader og ulemper som truer helse, trivsel, natur og naturverdier det siktes til, eller de som skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.¹⁰⁷ Både forarbeidene og formålsparagrafen indikerer at menneskers helse og trivsel skal vektlegges etter forurensningsloven. Som en konsekvens av dette er det på det rene at støy som er til skade eller ulempe for menneskene i nærområdet vil være omfattet av plikten til å unngå forurensning etter forurensningsloven § 7.

Samtlige negative påvirkninger på miljøet skal være omfattet av forurensningsbegrepet, det kreves ikke en kvalifisert alvorlighetsgrad av tilførselen. Samme forståelse er lagt til grunn i dommen inntatt i Rt. 1998 s. 2011 hvor det ble uttrykt at det er en lav terskel som må overstiges for at tilførsel av et stoff til miljøet faller inn under definisjonen.¹⁰⁸ Dette i motsetning til grannelova som oppstiller forbehold om at skaden eller ulempen må være «urimeleg eller uturvande». Den manglende kvalifiserende terskelen i forurensningsloven § 7 må imidlertid ses i sammenheng med § 8 tredje ledd som fastslår at «Forurensninger som ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper kan finne sted uten tillatelse etter § 11». Denne regelen innebærer i realiteten at forurensning «som ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper» anses som lovlig forurensning. Bestemmelsen vil bli nærmere omhandlet nedenfor. Derfor er det også etter reguleringen i forurensningsloven bestemt at forurensningen må ha en viss alvorlighetsgrad for at en skal anse den som forbudt. Men *all* negativ påvirkning på miljøet vil likevel være ansett som «forurensning» etter loven.

På bakgrunn av de gjennomgåtte kriteriene – tilførsel, støyens art, mulig skade eller ulempe, og betydningen for miljøet, er det klart at støy fra vindkraftverk omfattes av forurensningsbegrepet i forurensningsloven § 6. Det innebærer at slik virksomhet i utgangspunktet er forbudt etter § 7, med mindre et av lovens unntak kommer til anvendelse.

4.1.2 Lovlig eller tillat forurensning

Hovedregelen er altså at tiltakshaver er pliktet å unngå å tilføre støy som er eller kan være til skade eller ulempe for menneskene i nærområdet, jf. forurensningsloven § 7, jf. § 6. Som nevnt er det imidlertid et unntak dersom «det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11». I det følgende vil de ulike hjemlene for lovlig forurensning gjennomgås, samt en vurdering av hvorvidt bestemmelsene kommer til anvendelse for vindkraftverk.

4.1.2.1 Paragraf 8 tredje ledd

Forurensningsloven § 8 medfører betydelige begrensninger fra den generelle plikten til å unngå forurensninger som fremgår av § 7. Bestemmelsens tredje ledd kom inn ved lovendring ved lov 15. april 1983 nr. 21 etter debatt i Stortinget.¹⁰⁹ Før denne lovendringen kunne forurensningsmyndigheten ved forskrift eller enkeltvedtak beslutte at forurensninger som ikke medførte nevneverdige skader eller ulemper kunne finne sted uten tillatelse etter § 11. I dagens ordning kreves det ikke lenger at forurensningsmyndigheten vedtar forskrift eller fattar enkeltvedtak for at forurensning uten tillatelse skal være lovlig etter § 11. Ordlyden i tredje ledd

¹⁰⁵ NUT 1977:1 s. 122

¹⁰⁶ Bugge (2015) s. 291 og NUT 1977:1 s. 122

¹⁰⁷ Forurensningsloven § 1

¹⁰⁸ Bugge (2015) s. 292

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 1 (1982–1983) s. 2

ble derfor endret for å «unngå unødig tungvint behandling av virksomheter som ikke medfører nevneverdig forurensning».¹¹⁰

Paragraf 8 nevner i første ledd en del type virksomheter som er tillatt så lenge forurensningen fra virksomheten anses som «vanlig». I tredje ledd finnes en mer generell og skjønsmessig bestemmelse, som er relevant for vindkraftverk. Her står det «Forurensninger som ikke medfører *nevneverdige* skader eller ulemper kan finne sted uten tillatelse etter § 11» (min utheving). Regelen må forstås som at slik forurensning ikke bare er fritatt for plikt til å søke konsesjon, men generelt er tillatt.¹¹¹

Selv om bestemmelsen i tredje ledd bare viser til forurensning som ikke «medfører» skade og ulempe, mens §§ 6 og 7 viser til tilførsel som «kan» være til skade eller ulempe er det sikker rett at § 8 tredje ledd skal forstås på samme måte som §§ 6 og 7, det vil si at faren for skade eller ulempe i seg selv vil være det avgjørende.¹¹² Dersom en skulle tatt bestemmelsen på ordet ville det innebære at virksomhet som medfører *fare* for stor forurensning var tillatt så lenge forurensningen faktisk ikke forekom, noe som selvsagt ikke var meningen.¹¹³

Av rettspraksis fremgår det at fordi unntaket er lovbestemt, må det tolkes i lys av lovens formål.¹¹⁴ Dermed må unntaket tolkes i lys av formålet om å «verne det ytre miljø mot forurensning».¹¹⁵ Det «ytte miljø» skal forstås som mer enn bare naturmiljøet. Loven vil blant annet ha betydning i utpregede tettstedsmiljøer, slik som by- og boligmiljøer.¹¹⁶ Forarbeidene understreker dessuten at loven ikke bare skal verne om det som direkte er i menneskets interesser, og at begrepet er ment å favne videre enn til bare å verne om de økonomiske interesser.¹¹⁷ Derfor skal alle potensielle skadevirkninger med i vurderingen av om unntaket kommer til anvendelse, enten de rammer mennesker, natur eller miljøet for øvrig.¹¹⁸

At forurensningen ikke medfører «nevneverdige» skader eller ulemper tilsier etter ordlyden en svært lav terskel. Å betegne noe som «nevneverdig» innebærer at det må dreie seg om en skade eller ulempe som er verdt å nevne – altså noe mer enn det helt bagatellmessige. Denne ordlyden står i tydelig kontrast til eksempelvis grannelova § 2, som benytter kvalifikasjonene «urimelig» og «unødvendig». Å kreve at noe er «nevneverdig», innebærer dermed en vesentlig lavere terskel enn krav om urimelighet eller unødvendighet. Bestemmelsen er ment å innføre en nedre terskel for hvilke forurensninger som er lovlige, jf. Rt. 1998 s. 2011, s. 2018.¹¹⁹ I avgjørelsen uttaler Høyesterett at det er forutsatt i forarbeidene at «den nedre grense for hva som er forurensning ligger lavt[...]. Det var de helt betydningsløse skader og ulemper som ikke skulle komme i betraktning». Bruken av begrepet «betydningsløst» bekrefter at terskelen for unntak er svært lav, og viser at bestemmelsen er ment å avgrense kun de helt bagatellmessige forurensningene fra lovens virkeområde.

Det er i rettspraksis også uttalt at bestemmelsen skal være et «snevert unntak».¹²⁰ Det samme underbygges av forarbeidene, hvor det fremgår at unntaket er ment å forhindre at forurensningsmyndighetene «blir unødig belastet med saker

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 1 (1982–1983) s. 2

¹¹¹ Bugge (2019) s. 321

¹¹² Rt. 1998 s. 2011 og Rt. 2007 s. 1183, avsnitt 23

¹¹³ Rt. 2007 s. 1183, avsnitt 23

¹¹⁴ Rt. 1998 s. 2011, s. 2019

¹¹⁵ Forurensningsloven § 1 første ledd

¹¹⁶ Bratteng (2024) § 1 note 2

¹¹⁷ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 87

¹¹⁸ NUT 1977:1 s. 112

¹¹⁹ Bratteng (2024) § 6 note 12

¹²⁰ Rt. 2007 s. 1183, avsnitt 22 og 23

uten særlig forurensningsmessig betydning».¹²¹ Formålet ble ytterligere tydeliggjort ved lovendringen som fjernet kravet om at myndighetene måtte fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift for å frita en virksomhet fra søknadsplikt. Av side 3 i de samme forarbeidene fremgår det derfor at bare virksomhet som medfører «ubetydelig» skade eller ulempe skal unntas fra hovedregelen i § 7.

Også vannressursloven benytter begrepet «nevneverdig skade eller ulempe» i § 8 første ledd. Bestemmelsen regulerer hvilke vassdragstiltak som er konsesjonspliktige, og har et virkeområde som i stor grad tilsvarende vurderingstemaet i forurensningsloven § 8 tredje ledd, som angir hvilken grad av forurensning som kan finne sted før tillatelse kreves. Vannressursloven § 8 første ledd fastslår at «ingen må iverksette vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen, uten at det skjer i medhold av reglene i § 12 eller § 15, eller med konsesjon fra vassdragsmyndigheten». Bruken av uttrykket «nevneverdig» i denne sammenhengen innebærer at «skaden eller ulempen må ha en kvalifisert skadevirkning eller virkninger av en viss styrke, og terskelen etter første ledd er lavere enn 'påtagelige virkninger' etter § 8 andre ledd».¹²² Tilknyttet denne bestemmelsen uttaler Hans Christian Bugge at ordlyden tilsier at terskelen for konsesjonsplikt ikke skal være så høy.¹²³

I forarbeidene til vannressursloven uttaler departementet at ordlyden «kan være» i § 8 første ledd kan være et spørsmål om hvor sannsynlig skadevirkningene må være:

Jo mer hypotetiske og fjerne skadevirkningene er, desto lettere vil et tiltak falle utenfor konsesjonsplikten. Avgrensningen av konsesjonsplikten må skje ut fra en samlet vurdering av skadevirkningenes størrelse og sannsynlighet for at de inntreffer, og i grensetilfellene må vassdragsmyndigheten i en viss grad også kunne foreta en prioritering av saker i lys av de tilgjengelige administrative ressurser.¹²⁴

Disse betraktningene kan ha overføringsverdi for forståelsen av begrepet i forurensningsloven. For det første er ordlyden i bestemmelsen svært lik den i vannressursloven. Forurensningsloven § 8 tredje ledd angir riktignok ikke uttrykkelig at den gjelder tiltak som «kan medføre» fare for forurensning. Ved en streng ordlydstolkning omfatter den bare tiltak som faktisk «medfører nevneverdige» skader eller ulemper. Likevel er det, som tidligere omtalt, sikker rett at bestemmelsen også skal forstås slik at den gjelder tiltak som «kan medføre» slike konsekvenser.

For det andre har begge lovene som formål å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av naturressurser. For det tredje eksisterer det en nær systematisk sammenheng mellom de to regelverkene. Vannressursloven ble blant annet vedtatt for å erstatte vassdragsloven av 15. mars 1940 nr. 3, og forurensningsloven regulerer på sin side ulike forhold knyttet til vassdrag.¹²⁵ Både skadevirkningens størrelse og sannsynligheten for at skadene eller ulempene inntreffer vil derfor kunne ha betydning i avgjørelsen av hvorvidt en forurensning anses å kunne medføre «nevneverdige skader eller ulemper» etter forurensningsloven. Også hensynet til tilgjengelige administrative ressurser vil kunne komme inn i vurderingen etter forurensningsloven, særlig fordi den nye bestemmelsen ble endret for å forhindre at forurensningsmyndighetene «blir unødig belastet med saker uten særlig forurensningsmessig betydning».¹²⁶

¹²¹ Ot.prp. nr. 1 (1982-1983) s. 2

¹²² Solli (2023) § 8 note 2

¹²³ Bugge (2022) s. 349

¹²⁴ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 327-328

¹²⁵ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 23

¹²⁶ Ot.prp. nr. 1 (1982-1983) s. 2

4.1.2.1.1 Case studie om nivået for § 8 tredje ledd

Rettspraksis knyttet til forurensningsloven § 8 tredje ledd om støyforurensning er begrenset, men det finnes enkelte relevante avgjørelser. I det følgende gjennomgås et utvalg for å illustrere hvor grensen for anvendelsen av unntaket i § 8 tredje ledd går etter gjeldende praksis.

TNERO-2011-41 222

I tingrettsdommen TNERO-2011-41 222 helte en tankbil ca. 800–1000 liter vann med klorid i en grøft, som deretter rant inn i det kommunale overvannsnett. Det ble senere avdekket at utslippet hadde gått ned i en overvannsledning, omtrent 175 meter fra et naturvernområde hvor det blant annet fantes en rødlistet spissnutfrosk. Selv om hovedtyngden av dommen gjelder spørsmålet om utslippet omfattes av forurensningsbegrepet i forurensningsloven § 6, inneholder avgjørelsen momenter av betydning for vurderingen av terskelen for når § 8 tredje ledd får anvendelse. Det ble i saken tatt to prøver av den klorholdige væsken: én fra tankbilen, som viste et kloridinnhold på 22 mg/liter, og én fra vannstasjonen, som viste et kloridinnhold på 59 mg/liter. Retten bemerket at dette var lave kloridverdier, og viste blant annet til at sjøvann til sammenligning har et innhold på 19 g/liter klorid.

Til tross for dette uttalte retten at det ikke er et vilkår for at noe anses som forurensning at stoffet er fremmed for naturen, med henvisning til Hans Christian Bugges juridiske teori. Det er heller ikke et krav at utslippet faktisk er forurensende, da loven benytter uttrykket «kan være» til skade eller ulempe for miljøet. Retten presiserte imidlertid at det må foreligge mer enn en rent teoretisk mulighet for skade. Særlig ble det vektlagt at utslippet medførte merkbar klorlukt og skjedde i umiddelbar nærhet til et naturvernområde. Dette tilsa, i tråd med føre-var-prinsippet, at utslippet falt innenfor forurensningsbegrepet i § 6.

Retten kom i denne saken til at utslippet var tilstrekkelig omfattende til å kunne medføre nevneverdige skader eller ulemper, og konkluderte dermed med at unntaket i forurensningsloven § 8 tredje ledd ikke kom til anvendelse. Dommeren gir imidlertid ingen inngående subsumsjon, men viser i stedet til Høyesteretts uttalelser i Rt. 2007 s. 1183, hvor det blant annet heter: «Det gjelder for mange virksomheter og tiltak m.v. at de hver for seg bare medfører minimal skade eller ulempe. Når de forekommer i større antall kan derimot de samlede skadevirkningene bli store [...] Det er ikke meningen at bestemmelsen i § 8 siste ledd skal omfatte tilfeller av denne typen.» Med utgangspunkt i de rettssetningene som fremgår av Høyesterettsdommen, konkluderte tingretten med at utslippet ikke kunne anses som lovlig etter § 8 tredje ledd.

Denne konklusjonen ble truffet til tross for at det ikke var bevist at utslippet isolert sett faktisk hadde forurensende egenskaper. Retten anså det ikke som nødvendig å påvise dette, med henvisning til RG-2008-1159. I situasjoner hvor det derimot er uomtvistet at et utslipp faktisk er forurensende, taler avgjørelsen etter alt å dømme for at det skal mindre til før terskelen i § 8 tredje ledd anses overskredet. Dersom et utslipp med sikkerhet har forurensende egenskaper, vil dette nemlig påvirke sannsynlighetsvurderingen som etter loven må foretas. Som det fremgår av forarbeidene til vannressursloven, skal det foretas en «samlet vurdering av skadevirkningens omfang og sannsynligheten for at de oppstår».¹²⁷ Når det foreligger bevis for at utslippet faktisk er forurensende, må dette dermed tillegges vekt i vurderingen av hvorvidt det foreligger «nevneverdige skader eller ulemper» etter § 8 tredje ledd.

Det er videre verdt å merke seg at utslippet på 800–1000 liter isolert sett er relativt beskjedent. Til sammenligning vil en vanlig dusj på 10 minutter kunne

¹²⁷ Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 327-328

bruke omtrent 160 liter vann.¹²⁸ Til tross for dette begrensede volumet og usikkerheten rundt de faktiske skadevirkningene, kom retten til at forurensningen kunne medføre «nevneverdige skader eller ulemper». Selv om retten ikke sier det uttrykkelig, har denne vurderingen trolig sammenheng med at utslippet fant sted i umiddelbar nærhet til et naturvernområde hvor en rødlistet froskeart holdt til. De potensielle skadevirkningene måtte derfor anses som alvorlige, til tross for usikkerheten knyttet til utslippets faktiske miljøkonsekvenser.

LB-2006-75 835

I en sak for lagmannsretten om foretaksstraff, LB-2006-75 835, gjaldt saksforholdet utslipp fra Miljøtransport AS på totalt 2827,97 kubikkmeter vin, øl, og mineralvann («næringsmidler») over en fireårsperiode. Utslippene skjedde via det kommunale overvannsnett til et elvevassdrag, og foregikk uten tillatelse. Et sentralt spørsmål i saken var hvorvidt vilkåret i forurensningsloven § 6 om at utslippet «er eller kan være til skade eller ulempe» var oppfylt.

Under hovedforhandlingen ble det fremlagt både en teknisk rapport og uttalelser fra et sakkyndig vitne, som begge konkluderte med at utslippene ikke hadde hatt noen målbar negativ effekt på elven. Lagmannsretten valgte likevel å ikke tillegge disse bevisene avgjørende vekt. For det første bygget rapportens konklusjoner på et forsøk der kun vin ble benyttet, til tross for enighet om at sukkerholdige næringsmidler, som øl og mineralvann, brytes raskere ned. Lagmannsretten bemerket derfor at rapporten og den sakkyndiges vurdering hvilte på flere usikre forutsetninger.

En annen rapport, som vurderte mulige effekter i havnebassenget, konkluderte med at «det ikke er sannsynliggjort at Miljøtransports utslipp kan ha hatt noen målbare negative effekter på oksygenforholdene i havnebassenget, verken på kort eller lang sikt». Til tross for dette la lagmannsretten til grunn at denne typen utslipp «generelt» ville føre til en umiddelbar vekst av mikroorganismer, og dermed redusere oksygeninnholdet i vannet til skade for det lokale dyrelivet. På denne bakgrunn konkluderte retten med at utslippet medførte fare for forurensning i henhold til § 6.

Retten gikk deretter over til å vurdere om utslippene likevel kunne anses lovlige etter unntaksbestemmelsen i § 8 tredje ledd. På dette punktet delte lagmannsrettens juridiske dommere og meddommere seg i synet på subsumsjonen. Meddommerne mente for det første at utslippene i seg selv ikke var «forurensningsfarlige». Denne vurderingen hører imidlertid i realiteten hjemme under vurderingen av § 6, da den knytter seg til forurensningens karakter og ikke unntaksbestemmelsen.

Når det gjaldt vurderingen etter § 8 tredje ledd, viste meddommerne til at utslippene ikke hadde skjedd kontinuerlig, og mente derfor at grensen for hva som utgjør «nevneverdige skader eller ulemper» ikke var overskredet. Som følge av denne vurderingen ble Miljøtransport frifunnet.

De juridiske dommerne vurderte derimot saken annerledes. De la vekt på at ordlyden i § 8 tredje ledd uttrykker en lav terskel for når unntaket kommer til anvendelse. I tillegg trakk de frem formålsbestemmelsen i loven, som vektlegger vern av det ytre miljø og reduksjon av eksisterende forurensning. Dommerne viste til at næringsmidlene hadde en faktisk forurensningsevne, og derfor falt inn under § 6, som allerede var vurderet. Ved vurderingen av om § 8 tredje ledd kom til anvendelse, ble det særlig lagt vekt på at utslippene hadde pågått over et «langt tidsrom», og at det samlet sett var tale om en «ikke ubetydelig mengde utslipp».

Sak 2004/101 – Statsforvalteren

Blant sakene som omhandler støy fra vindkraftverk, er Statsforvalterens sak 2004/101 av særlig interesse. I denne saken behandlet Statsforvalteren i Oppland

¹²⁸ Fjordkraft (2024)

en klage fra person B, som opplevde støyplager fra en vindturbin oppført på nabo-tomten av nabo A. På dette tidspunktet var Statsforvalteren forurensningsmyndig-het. Det dreide seg om en enkeltstående vindmølle som hadde fått dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7, og den var derfor ikke konsesjonsbehandlet etter energiloven.

På det aktuelle tidspunktet hadde Statens forurensningstilsyn (SFT) fastsatt en støygrense på 37 dB ved nærmeste eller mest støyutsatte nabo. Utførte støymålin-ger viste 40,9 dB ved B sin hytte. B anførte blant annet at tiltaket skulle vært konsesjonsbehandlet etter forurensningsloven § 11, og implisitt at støyplagene oversteg terskelen for å omfattes av unntaket i forurensningsloven § 8 tredje ledd om «nevneverdige skader eller ulemper».

Statsforvalteren avviste klagen og la til grunn at saken var behandlet i samsvar med retningslinjer fra SFT og etablert praksis. Det ble presisert at støygrensene kun er veiledende, og at det må foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak av hvorvidt det skal kreves konsesjonsbehandling etter forurensningsloven § 11. I den konkrete vurderingen kom Statsforvalteren til at «støyforurensningen var av en slik karakter at den falt inn under forurensningsloven § 8 tredje ledd og at en ikke ville kreve konsesjonsbehandling i det aktuelle tilfellet».

Vedtaket ble påklaget av B, og saken ble sendt videre til SFT. I sin vurdering av 15. februar 2005 sluttet SFT seg til Statsforvalterens konklusjon om at tiltaket ikke nødvendigvis krevde konsesjon etter forurensningsloven. SFT uttalte imidlertid at de, etter en helhetsvurdering, mente det ville vært hensiktsmessig å konsesjons-behandle vindmøllen. Likevel fant de at Statsforvalterens avgjørelse lå «innenfor rammene for det forvaltningsskjønn forurensningsmyndigheten skal utøve». På bakgrunn av dette så ikke SFT grunnlag for å instruere Statsforvalteren til å kreve konsesjonsbehandling etter forurensningsloven.

SFTs uttalelse tyder på at det tillegges et relativt vidt forvaltningsskjønn til for-urensningsmyndigheten i vurderingen av om unntaket i forurensningsloven § 8 tredje ledd kommer til anvendelse.

4.1.2.1.2 Oppsummering

På bakgrunn av de ovennevnte kildene er det utfordrende å angi en generell ret-ningslinje for hvor høyt støynivået må være før det anses å overstige terskelen for å «ikke medføre nevneverdige» skader eller ulemper etter forurensningsloven § 8 tredje ledd. Uttalelser i forarbeider og juridisk teori tilsier imidlertid at terskelen er svært lav. Det er mye som taler for at vurderingen må bygge på både skadevirk-ningens omfang og sannsynligheten for at disse oppstår.

I samtlige av domstolssakene som er referert til ovenfor, forelå det betydelig usikkerhet knyttet til om utslippene i det hele tatt kunne føre til «skade eller ulempe» for miljøet. Likevel vurderte de juridiske dommerne i alle sakene at den lave terskelen var overskredet. Rettspraksis illustrerer dermed at det i utgangs-punktet skal svært lite til før et utslipp anses å overstige terskelen i § 8 tredje ledd. Konklusjonene om terskeloverskridelse er særlig begrunnet i føre-var-prinsippet og formålsbestemmelsen i § 1 om å verne det ytre miljø mot forurensning. Det ble også lagt vekt på varigheten av utslippene og om de foregikk kontinuerlig eller som enkeltstående hendelser.

Når det gjelder støyforurensning fra vindkraftverk, er det tidvis tale om betyde-lige støynivåer. Det forekommer at eiendommer utsettes for støynivå opp mot 50 dB som følge av nærliggende vindturbiner. De forventede støynivåene fastset-tes med konkrete tall allerede i konsekvensutredningen, altså før vindturbinene installeres og tas i bruk. Når konsekvensutredningen foreligger, kan man derfor konstatere at forurensningen vil kunne være til «ulempe for miljøet».

Dette står i kontrast til saksforholdet i rettspraksisen som referert til ovenfor, hvor det var usikkerhet rundt hvorvidt de aktuelle utslippene faktisk kunne define-res som forurensning, da deres skadepotensial var omtvistet på bakgrunn av bevis-førselen. I denne sammenheng må det også tillegges vekt at støyforurensningen

fra vindturbiner er kontinuerlig, så lenge turbinene er i drift. Selv støynivåer som ikke overstiger den anbefalte grenseverdien på 45 dB vil med stor sannsynlighet kvalifisere som «nevneverdig» ulempe for miljøet. Allerede ved slike nivåer kan ulempene være betydelige for naboene.

Som de ovennevnte punktene illustrerer, skal det i utgangspunktet svært lite til før en forurensning anses å overskride terskelen for hva som er «nevneverdig». Etter uttalelsene fra SFT fremstår det imidlertid som at forurensningsmyndigheten er tilkjent et betydelig forvaltningsskjønn etter bestemmelsen. En konsekvens av dette er at naboers rettsvern mot støyforurensning potensielt kan bli innskrenket. Årsaken til dette svekkede rettsvernet er at domstolsprøvingen av klagevedtakene i stor grad begrenses som følge av det frie forvaltningsskjønnet. Det innebærer at det konkrete skjønnet kun prøves med hensyn til om det er «tilstrekkelig bredt og saklig, og at resultatet ikke fremstår som åpenbart urimelig».¹²⁹

Dette kan føre til at vindkraftverk slipper ut betydelige mengder støy uten at det er innvilget utslippstillatelse fra forurensningsmyndighetene, med den begrunnelse at terskelen i § 8 tredje ledd ikke anses overskredet. Samtidig er det verdt å merke seg at kommunen har myndighet til å gi tillatelse til slike utslipp, selv om terskelen i § 8 tredje ledd er oversteget. Dette følger av forurensningsloven § 11.

I juridisk teori uttrykkes det bekymring for at myndighetene kan fristes til å utvide unntaket utover det som har rettslig forankring, for å unngå å behandle mindre saker i en presset arbeidssituasjon.¹³⁰ Denne fristelsen ser ut til å ha påvirket Miljødirektoratets tolkning av bestemmelsen. På sine nettsider uttaler direktoratet i forbindelse med støyregulering at de forutsetter «at NVE setter støygrenser som tilfredsstillende grenseverdier i T-1442. Vindkraftverk med støy som oppfyller grenseverdier i T-1442 vil i utgangspunktet ikke kreve tillatelse etter forurensningsloven, jf. forurensningsloven § 8 tredje ledd.»¹³¹

Som nevnt er grenseverdier for støy i retningslinje T-1442 satt til $L_{den} \leq 45$ dB. Selv om myndighetene har vurdert dette som et akseptabelt nivå ved drift av vindkraftverk, utelukker det likevel ikke at terskelen i forurensningsloven § 8 tredje ledd kan være overskredet. Dersom man tolker ordlyden i § 8 tredje ledd i tråd med lovgiverviljen, er det tvilsomt at dette støynivået kan kvalifiseres som «ubetydelig» støyforurensning. Som rettskildene ovenfor antyder, skal det ekstremt lite til før en forurensning anses å kunne medføre «nevneverdige» skader eller ulemper.

Det faktum at et stort antall naboer har stått frem i media og klaget til offentlige organer, taler med tyngde for at støyforurensningen oppleves som en «nevneverdig» ulempe. At Miljødirektoratet viser til § 8 tredje ledd som rettslig grunnlag for sine uttalelser, fremstår derfor som lite begrunnet.

4.1.2.2 Paragraf 9 første ledd nr. 2

Paragraf 9 i forurensningsloven gir forurensningsmyndighetens kompetanse til å gi forskrifter om forurensning. Bestemmelsens alternativ nr. 2 kunne i utgangspunktet vært relevant for vindkraftverk. Alternativet gir forurensningsmyndigheten adgang til å forskrifter om «grenseverdier for forekomster av visse stoffer, støy, rystelse, lys og annen stråling i miljøet, og hva som skal gjøres dersom grenseverdien overskrides». Klima- og miljødepartementet har ikke vedtatt en forskrift for grenseverdier, men derimot utgitt en *retningslinje* for behandling av støy i arealplanlegging, med navn T-1442. Hjemmelen til å gi forskrift er derfor ikke benyttet. I retningslinjene er det satt en anbefalt grenseverdi for støy fra vindkraftverk. Grenseverdien er imidlertid ikke en fastsatt juridisk grense, kun en anbefaling for støynivå utendørs og på uteoppholdsarealer for støyfølsom bebyggelse. Som

¹²⁹ Rt. 2012 s. 1985, avsnitt 142

¹³⁰ Bugge (1999) s. 302

¹³¹ Miljødirektoratet (2025)

en konsekvens av at forskriftshjemmelen ikke er blitt brukt, kan støyforurensning ikke automatisk anses som lovlig selv om den holder seg innenfor de angitte grenseverdiene i retningslinjene.

4.1.2.3 Paragraf 11

Forurensende virksomhet som ikke er lovlig etter § 8 eller etter forskrift hjemlet i § 9, må ha tillatelse, ofte kalt «utslippstillatelse». Dette er en konsesjonsordning som er et sentralt middel i forurensningspolitikken.¹³² Hjemmelen til å gi utslippstillatelse er gitt i forurensningsloven § 11. Første ledd første punktum fastslår at «Forurensningsmyndigheten kan etter søknad gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning».

Fordi ordlyden i bestemmelsens første ledd første punktum er at forurensningsmyndigheten «kan» gi tillatelse, kan det ved se ut til at det er tale om et fritt skjønn. Spesielt når en ser bestemmelsen i sammenheng med regelen i annet ledd som bestemmer at kvotepliktig etter lov 21. desember 2007 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven) § 4 «skal» innvilges tillatelse «så fremt han godtgjør at han er i stand til å overvåke og rapportere utslippene på en tilfredsstillende måte». I disse tilfellene plikter altså forurensningsmyndigheten å innvilge utslippstillatelse dersom det nevnte vilkår om overvåking og rapport er oppfylt. I kjennelsen HR-2019-1593-U som gjaldt spørsmål om retten hadde et fritt skjønn etter den opphevede lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) § 230 første ledd tredje punktum, drøfter Høyesterett om kan-skjønn innebærer et fritt skjønn når bestemmelsen ikke gir anvisning om hvilke momenter som skal vektlegges i vurderingen. Paragraf 230 første ledd ga advokatbevillingsnemnden adgang til å tilbakekalle en advokatbevilling dersom advokaten hadde gjort et av de alternative vilkårene som var listet opp. Første ledd annet punktum bestemte at vedtaket etter første punktum kunne bringes inn for retten som kunne prøve alle sider av siden, mens tredje punktum fastslo at retten «kan beslutte at vedtaket ikke skal ha virkning før det er avsagt dom eller endelig dom foreligger». Spørsmålet var altså hvordan tredje punktum skulle forstås; om det forelå et fritt skjønn for retten til å vurdere om iverksettelsen av vedtaket skulle utsettes. Selv om ordlyden i bestemmelsen var taus om hvilke momenter som skulle trekkes inn i vurderingen uttaler Høyesterett at «Dette kan likevel ikke innebære at skjønnnet er fritt. Det er tale om en avgjørelse som gjennomgående har stor betydning for advokatens muligheter for å fortsette sin advokatvirksomhet». Bakgrunnen for at skjønnnet ikke var fritt var altså at avgjørelsen hadde stor rettsikkerhetsmessig betydning. Det at loven og forarbeidene er tause om hvordan et skjønn skal utøves, betyr dermed ikke nødvendigvis at skjønnnet er fritt.

I forarbeidene uttalte departementet i tilknytning til forurensningsloven § 11 at det kunne være aktuelt «å gi visse retningslinjer for hvordan forurensningsmyndighetenes *frie* skjønn bør utøves, og det kan også overveies om det kan settes visse minstekrav som må være oppfylt for at tillatelse kan gis»¹³³ (min utheving). Departementet anså dermed i utgangspunktet forurensningsmyndighetens skjønn som fritt etter bestemmelsen, og betraktningene i HR-2019-1593-U om vedtakets rettsikkerhetsmessige betydning kommer trolig ikke til anvendelse for § 11. Departementet ønsket imidlertid å gi visse retningslinjer for utøvelsen av skjønnnet, og dermed innskrenke forurensningsmyndighetens skjønnsfrihet. Forurensningsloven § 11 oppgir derfor i femte ledd hvilke momenter som skal vektlegges både ved avgjørelse om tillatelse skal gis etter § 11, men også når vilkår etter § 16 skal fastsettes. Bestemmelsen gir føring om at det i vurderingen skal legges vekt på «de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre». Forurensningsmyndigheten *plikter*

¹³² Bugge (2019) s. 323

¹³³ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 25

imidlertid ikke å gi utslippstillatelse selv om vurderingen taler for at fordelene tiltaket vil medføre er større enn de ulemper som vil forekomme. Det er kun tale om retningslinjer for forurensningsmyndighetens skjønnsutøvelse.

I praksis handler vurderingen imidlertid sjeldent om virksomheten skal få lov til å forurense slik den søker om, men heller om hvilke krav og vilkår som skal settes for å redusere forurensningen til et akseptabelt nivå. Det er særlig vilkårene som vil være virkemidlet til å hindre forurensninger.¹³⁴ I forarbeidene uttaler departementet at dersom en kan verne miljøet mot forurensninger fra tiltaket ved å sette passende vilkår, «er det ikke grunn til å avslå søknaden med hjemmel i forurensningsloven».¹³⁵ I vurderingen av om det skal gis tillatelse etter § 11, samt fastsettes eventuelle vilkår etter § 16, skal forurensningsmyndigheten altså legge vekt på «de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre».¹³⁶ Det innebærer at myndighetene skal gjøre en avveining blant annet mellom miljøskader og ulemper som vil oppstå på den ene siden, mot tekniske og økonomiske muligheter for å redusere forurensning gjennom vilkår på den andre siden.¹³⁷

Også andre momenter er veiledende for vurderingen som skal gjøres. Blant annet må tiltaket være i tråd med lovens formål, da særlig formålet om å verne det ytre miljø mot forurensning, samt å sikre at forurensninger ikke fører til helse-skade eller går ut over trivselen.¹³⁸ Samtidig bør vurderingen ses i sammenheng med retningslinjen i § 2 nr. 1.¹³⁹ Denne retningslinjen fastslår at gjennomføringen av loven blant annet skal «nyttes for å oppnå en miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av helse, velferd, naturmiljøet, kostnader forbundet med tiltakene og økonomiske forhold».

I tillegg setter lov 17. mai 1814 (Grunnloven) § 112 en nedre grense for hva slags utslippstillatelser forurensningsmyndigheten kan gi. Hvis tillatelsen innebærer stor helserisiko for mennesker, kreves det svært sterke hensyn for at vedtaket skal godtas.¹⁴⁰ I realiteten vil Grunnloven § 112 imidlertid neppe ha stor betydning ved konsesjonspliktige vindkraftverk, ettersom det for disse tilfellene i tillegg gis konsesjon etter energiloven, hvor Grl. § 112 også er bestemmende for hva slags konsesjoner som kan vedtas. Terskelen som fremgår av Grl. § 112 vil derfor ikke være avgjørende for hvilke utslippstillatelser som kan gis etter forurensningsloven § 11.

Forurensningsloven § 16 gir adgang til å sette nærmere vilkår i tillatelse for å «motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper» og for å «fremme effektiv utnyttelse av energi som virksomheten bruker eller frembringer». Adgangen til å fastsette vilkår for å motvirke forurensning som fører til skader eller ulemper er vid, noe som fremgår av forarbeidene.¹⁴¹ Eksempelvis kan det være aktuelt med vilkår for å bekjempe forurensningene ved kilden, som ved å innføre maksimale utslipp.¹⁴² Dersom det ikke lykkes å oppnå en tilstrekkelig begrensning av forurensningene ved kilden, kan det komme på tale med vilkår om å treffe tiltak i resipienten. For eksempel å bygge støyskjermer mot naboene når det ikke lykkes å begrense støyen ved kilden. Det er selvsagt at forurensningsloven må gi hjemmel for å sette slike vilkår.¹⁴³

¹³⁴ NUT 1977:1 s. 43

¹³⁵ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 25

¹³⁶ Forurensningsloven § 11 femte ledd

¹³⁷ Bugge (2019) s. 323–324

¹³⁸ Forurensningsloven § 1

¹³⁹ Bugge (2019) s. 324 og 327

¹⁴⁰ Bugge (2019) s. 325

¹⁴¹ Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 27, jf. NUT 1977:1 s. 43

¹⁴² Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 27

¹⁴³ Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 27

Overordnet vil vurderingstemaet for forurensningsmyndigheten være om de miljømessige ulemper ved tiltaket er mindre enn de fordelene tiltaket ellers vil medføre,¹⁴⁴ eventuelt som følge av vilkår som er fastsatt for å motvirke at forurensningen medfører skader eller ulemper.¹⁴⁵ I norsk forvaltningspraksis anser en i utgangspunktet vindkraftverk som en viktig bidragsyter til både samfunnsøkonomiske og miljømessige fordeler. Som omtalt i innledningen har Norge et stort behov for økt produksjon av klimavennlig energi, og vindkraft utgjør et av de mest aktuelle alternativene for å oppnå dette målet. Samtidig representerer støy fra vindturbiner en ikke ubetydelig ulempe for naboene, både med tanke på helse, trivsel og bruken av egen eiendom. Et sentralt vilkår som forurensningsmyndighetene kan benytte for å sikre at tiltakets samlede fordeler overstiger ulempene, er derfor å fastsette grenseverdier for støy. Hvordan disse grenseverdiene faktisk overholdes, bør imidlertid overlates til tiltakshaver, som selv må vurdere og iverksette egnede tekniske eller organisatoriske tiltak. Myndighetenes regulering bør derfor begrense seg til å angi selve støynivået som ikke må overskrides, mens det operasjonelle ansvaret for gjennomføringen ligger hos utbyggeren.

Forurensningsloven § 82 første ledd gir Kongen myndighet til å fastsette forskrifter som delegerer forurensningsmyndighet til kommunen, blant annet i saker som gjelder støyforurensning. I medhold av denne bestemmelsen er det i forskrift 20. desember 2024 nr. 3400 om kommunens myndighet etter forurensningsloven § 4 bokstav d fastsatt at kommunen kan gi tillatelse etter forurensningsloven § 11 til virksomhet som medfører «støy fra vindturbiner». Kommunene fikk denne myndigheten til å behandle og eventuelt innvilge slike utslippstillatelser første gang 1. januar 2020.¹⁴⁶ I forarbeidene til endringen, som blant annet omhandler oppgaveoverføring til kommunene, uttalte Klima- og miljødepartementet at det ville være hensiktsmessig å gi kommunen myndighet også etter forurensningsloven, ettersom kommunen allerede er planmyndighet etter plan- og bygningsloven. På den måten kunne regulering av støy fra vindmøller etter forurensningsloven bedre koordineres med arealplanleggingen, og sikre en mer helhetlig og effektiv forvaltning av både miljøhensyn og lokale interesser.¹⁴⁷

Dersom støyen fra et vindkraftverk overskrider det tillatte nivået etter forurensningsloven § 8 tredje ledd, ikke omfattes av unntak gitt i forskrift med hjemmel i § 9, og heller ikke er godkjent gjennom en tillatelse fra kommunen etter § 11, vil den i utgangspunktet anses som ulovlig forurensning etter hovedregelen i § 7 første ledd.

I praksis synes det imidlertid som om vindkraftverk som genererer støy som overstiger grenseverdiene i § 8 tredje ledd, og dermed utgjør forurensning med «nevneverdige skader eller ulemper», sjelden får tillatelse etter § 11. Årsaken er ikke nødvendigvis at slike tillatelser avslås, men snarere at tiltakshaverne ikke søker om dem. I en e-postdialog med NVE opplyser direktoratet at de «ikke kjenner til saker der tiltakshaver har søkt om tillatelse etter forurensningsloven uten først å ha fått veiledning om å gjøre dette.»¹⁴⁸ Videre uttaler direktoratet at «kommunen behandler vindkraftsaker som områdereguleringssaker etter plan- og bygningsloven, og kan veilede tiltakshaveren dersom de mener det er behov for egen regulering gjennom forurensningsloven». Disse uttalelsene fra NVE illustrerer at håndhevingen av forurensningsloven i tilknytning til støy fra vindkraftverk i praksis er mangelfull.

Av ordlyden i forurensningsloven § 11 første ledd første punktum fremgår det at forurensningsmyndigheten «etter søknad» kan gi tillatelse til virksomhet som kan

¹⁴⁴ Forurensningsloven § 11 femte ledd

¹⁴⁵ Forurensningsloven § 16 første ledd

¹⁴⁶ FOR-2019-09-30-1289, ikrafttredelse fra 01.01.2020

¹⁴⁷ Prop. 91 L (2016–2017) s. 46

¹⁴⁸ Personlig kommunikasjon i epost med Erlend Bjerkestrand i NVE 24. januar 2025.

medføre forurensning. Dette tilsier at søknaden må sendes inn før den forurensende virksomheten igangsettes. Dette tolkningsmomentet underbygges av unntaket i samme ledd annet punktum, hvor det fremgår at tillatelse unntaksvis kan gis «uten at det foreligger søknad», men da kun i «særlige tilfeller». Bestemmelsens systematikk understreker dermed at forhåndstillatelse er hovedregelen. Dette er også i tråd med hovedregelen i forurensningsloven § 7 første ledd, som fastslår at forurensning som utgangspunkt ikke er tillatt. Forurensningen er kun tillatt dersom forurensningen enten er så ubetydelig at den ikke medfører nevneverdige skader eller ulemper, jf. § 8 tredje ledd, at den er tillatt med hjemmel i forskrift etter § 9, eller tillatt med hjemmel i utslippstillatelse etter § 11.

4.1.2.3.1 Praksis fra Sandnes kommune, klageavgjørelse fra Statsforvalteren i Rogaland og opphevelse fra Klima- og miljødepartementet

Sandnes kommune

Selv om det i praksis sjelden gis utslippstillatelser for støy fra vindkraftverk, finnes det eksempler der kommunen har fattet vedtak i medhold av forurensningsloven § 11. Den 14. august 2020 ga Sandnes kommune utslippstillatelse til Vardafjellet Vindkraft AS uten at det forelå en forutgående søknad fra tiltakshaveren. Dette illustrerer at tiltakshavere sjelden tar initiativ til å søke om tillatelse på eget initiativ, til tross for at loven legger opp til det som hovedregel.

Tillatelsen ble gitt med flere vilkår, hvor det mest sentrale var at støy fra vindkraftverket ved nærmeste bolig ikke skulle overstige Lden 42 dB, basert på såkalte «worst case»-støyberegninger. Dette innebar at grenseverdien ble satt lavere enn anbefalingene i retningslinje T-1442 fra Klima- og miljødepartementet, som opererer med en øvre grense på Lden 45 dB for utendørs støy i boligområder. Vedtaket viser at kommunen i noen tilfeller er villig til å benytte virkemidler etter forurensningsloven til å stille strengere krav enn statlige retningslinjer, men også at systemet i stor grad forutsetter kommunal initiativvilje snarere enn tiltakshavers egen medvirkning.

Statsforvalteren i Rogaland

Vedtaket ble påklaget av Thommessen AS på vegne av Vardafjellet vindkraftverk AS den 03. september 2020. Klagen ble oversendt til Statsforvalteren i Rogaland. Det ble anført at vedtaket var ugyldig.

Som første ugyldighetsgrunn anførte Vardafjellet at kommunen ikke hadde rettslig grunnlag for å fatte vedtak om særskilt forurensningstillatelse. Klager viste til at det etter fast forvaltningspraksis ikke kreves egen tillatelse etter forurensningsloven når støyforholdene allerede er vurdert under konsesjonsbehandlingen, og støybelastningen ikke overstiger den fastsatte grenseverdien på L_{den} 45 dB. Det ble videre hevdet at det kun er i mindre vindkraftsaker som ikke krever konsesjon, at kommunene har myndighet til å gi slike tillatelser.

Den andre ugyldighetsgrunnen som ble anført var at vedtaket medførte usaklig forskjellsbehandling som følge av at Sandnes kommune ikke fulgte Miljødirektoratets støyretningslinje.

Statsforvalteren kom til at kommunen, som støymyndighet etter forurensningsloven, hadde kompetanse til å gi særskilt tillatelse til støyutslipp. Vedtaket var derfor gyldig med hensyn til hjemmelsgrunnlaget. Statsforvalteren viste til kommunens myndighet etter forurensningsloven § 11, men drøftet ikke eksplisitt klagers anførsel om at egen tillatelse ikke er nødvendig når støyen er behandlet i konsesjonsprosessen og ligger innenfor grenseverdien på Lden 45 dB. Heller ikke spørsmålet om kommunens kompetanse er begrenset til vindkraftverk uten konsesjonsplikt ble vurdert.

Når det gjaldt påstanden om usaklig forskjellsbehandling vurderte Statsforvalteren om støygrensen i tillatelsen var fastsatt på riktig måte, etter «en grundig vurdering av utslippets forurensningsmessige ulemper, holdt mot de fordeler og

ulemper tiltaket for øvrig vil medføre, jf. krav om dette i forurensningsloven § 11». Statsforvalteren understreket at fordi en utslippstillatelse gjelder forurensning på et konkret sted, vil vurderingene nødvendigvis være individuelle og ikke alltid føre til ensartede vedtak.

I den konkrete vurderingen la Statsforvalteren vekt på at støyretningslinjen T-1442 og veilederen M-128 ikke er rettslig bindende, men kun retningsgivende. Det ble presisert at søknader om utslippstillatelse i hovedsak vurderes ut fra forurensningsmessige forhold, og at forurensningsmyndigheten har et «forholdsvis vidt skjønn». Det ble likevel lagt vekt på at tiltaket må vurderes opp mot formålsbestemmelsene i forurensningsloven §§ 1 og 2. Statsforvalteren konkluderte med at Sandnes kommune hadde begrunnet sitt vedtak tilstrekkelig, og at det lå innenfor det skjønnsrommet loven gir kommunen.

Klima- og miljødepartementet

Den 25. juni 2021 opphevet Klima- og miljødepartementet Sandnes kommunes vedtak, samt klagevedtaket fra Statsforvalteren i Rogaland, med henvisning til saksbehandlingsfeil og mangler i skjønnsutøvelsen. Departementet begrunnet opphevelsen med at: «Det synast ikkje vere greidd ut eller vurdert kva konsekvensar støygrensa på Lden 42 dB vil ha for vindkraftverket, og det er ikkje føretatt ei avveging av fordelar og ulemper ved ei skjerpa støygrense.» Med dette understreker departementet at verken kommunen eller Statsforvalteren hadde foretatt de nødvendige vurderingene etter forurensningsloven § 11 femte ledd, som krever en konkret helhetsvurdering av tiltakets miljøpåvirkning sett opp mot samfunnsnyttene og øvrige hensyn.

Dette til tross for at Statsforvalteren i sitt vedtak uttalte at de hadde «vurdert om støygrensen i tillatelsen er satt riktig etter en grundig vurdering av utslippets forurensningsmessige ulemper, holdt mot de fordeler og ulemper tiltaket for øvrig vil medføre, jf. krav om dette i forurensningsloven § 11». Departementets avgjørelse tyder derfor på at det i et vedtak om utslippstillatelse ikke er tilstrekkelig å vise til at en slik avveining er foretatt; det må klart fremgå hvilke fordeler og ulemper som er identifisert, hvordan disse er vurdert, og hvilken betydning de har hatt for utfallet av saken.

At Klima- og miljødepartementet ikke kommenterte anførselen om at kommunen manglet myndighet til å gi utslippstillatelse når støyen allerede var behandlet i konsesjonsprosessen etter energiloven, og når støyen ikke oversteg grenseverdien på Lden 45 dB, taler for at det etter gjeldende rett ikke finnes noen slik begrensning i kommunens myndighet. Det samme gjelder fraværet av vurdering av påstanden om usaklig forskjellsbehandling. Dette indikerer at det ligger innenfor forurensningsmyndighetens skjønnsrom å fastsette lavere støygrenser enn det som fremgår av retningslinje T-1442, så lenge dette gjøres på grunnlag av en forsvarlig, helhetlig vurdering av tiltakets konsekvenser.

4.1.2.4 Ikke praksis for at tiltakshaver søker om tillatelse etter § 11

Epostkorrespondansen med NVE viser at det ikke er vanlig praksis at tiltakshaver søker om forurensningstillatelse etter forurensningsloven § 11 uten at kommunen først har gitt veiledning og stilt krav om dette. Denne praksisen er imidlertid ikke i tråd med lovens ordlyd, som klart fastsetter at tiltakshaver selv må «søke» om tillatelse. Når § 11 leses i sammenheng med hovedregelen i § 7, som fastslår at ingen kan ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning, fremstår dette enda tydeligere. Hovedregelen er at tiltakshaver ikke har rett til å forurense uten forutgående tillatelse, hvilket innebærer at søknad om slik tillatelse må sendes inn før virksomheten som kan medføre forurensning igangsettes. Dette er en avgjørende prosess, da den fungerer som et viktig virkemiddel for å forhindre at utslipp overskrider miljøets tålegrenser, og for å sikre tilstrekkelig vern av ytre miljø og naboer i området, jf. forurensningsloven § 1.

For å få tillatelse til å forurensse, må tiltakshaver sende inn en søknad til kommunen. Ordningen bygger på at det er tiltakshaver som skal søke om tillatelse, og ikke at forurensningsmyndigheten først må kreve en søknad. Denne forståelsen styrkes ved å se de ulike punktene i § 11 i sammenheng. Bestemmelsen i § 11 første ledd annet punktum oppstiller et unntak fra hovedregelen om at det må foreligge søknad. Den fastslår at «Forurensningsmyndigheten [...] i særlige tilfeller [kan] gi tillatelse uten at det foreligger søknad [...]». Kun «særlige tilfeller» kvalifiserer at tiltakshaver kan få innvilget tillatelse til å forurensse, uten først å ha sendt inn søknad til kommunen. Også ordlyden i første ledd første punktum, som lyder: «Forurensningsmyndigheten kan etter søknad gi tillatelse til virksomhet som *kan* medføre forurensning» (min utheving) taler for at det må sendes søknad. Det innebærer at tillatelsen må være innvilget før den forurensende virksomheten kan iverksettes.

Bakgrunnen for den rettsstridige praksisen kan skyldes hvordan reguleringen av vassdrag er utformet. Forarbeidene til forurensningsloven presiserer at i enkelte saker kan saksbehandlingen gjennomføres slik at det ikke kreves en egen søknad etter § 11. «Eksempelvis i vassdragsreguleringssaker vil det være tilstrekkelig at det søkes NVE om konsesjon. NVE vil da koordinere saksbehandlingen og sørge for at det blir innhentet tillatelse fra forurensningsmyndigheten».¹⁴⁹ Denne ordningen sikrer at forurensningstillatelse blir innhentet uten at det kreves en separat søknad. Det er mulig at denne praksisen har påvirket hvordan vindkraftverk håndteres, der det kun søkes konsesjon etter energiloven, uten at det automatisk innhentes tillatelse fra kommunen etter forurensningsloven, selv om en slik tillatelse formelt sett er påkrevd.

4.1.2.4.1 Betydningen for naboers rettsbeskyttelse mot støy

Den manglende håndhevelsen av forurensningsloven § 11 reiser spørsmål både om konsekvensene dette får for naboenes rettsbeskyttelse mot støy fra vindkraftverk, og hvilken betydning det har for kommunens rolle i slike saker. For å belyse disse spørsmålene er det nødvendig å kort oppsummere kommunenes myndighet i konsesjonsprosessen etter energiloven og plan- og bygningsloven, slik det ble drøftet i punkt 3.1.1. Kommunens myndighet etter denne prosessen er avgjørende for hvor sentral kommunens rolle etter forurensningsloven § 11 er. Jo mer myndighet kommunen har gjennom konsesjonssporet i plan- og bygningsloven, desto mindre betydning vil tillatelser etter forurensningsloven § 11 ha.

Konklusjonen i punkt 3.1.1 var at områdereguleringens overordnede karakter innebærer at kommunene ikke har hjemmel til å fastsette konkrete støygrenseverdier innenfor denne reguleringen. Dermed er kommunens muligheter til å påvirke tillatt støyforurensning svært begrenset, gitt deres myndighet til å utarbeide områdereguleringer etter plan- og bygningsloven. I praksis betyr dette at kommunens myndighet hovedsakelig omfatter å fastsette hvor det kan etableres vindkraftverk samt å angi inngrepsfrie områder. Kommunens innflytelse utover dette, spesielt knyttet til fastsettelse av støygrenser, er begrenset. Dette innebærer at kommunens rolle som forurensningsmyndighet etter forurensningsloven § 11 blir desto viktigere når det gjelder å gi utslippstillatelser.

Selv om områderegulering etter plan- og bygningsloven og NVE sin konsesjon etter energiloven ofte baseres på en felles konsekvensutredning¹⁵⁰ er det ikke utenkelig at NVE fatter konsesjonsvedtak som tillater høyere grenseverdier for støy enn kommunen hadde forutsatt når de utarbeidet områderegulering til vindkraftanlegg. Dette kan særlig være aktuelt dersom det er nødvendig for å sikre vindkraftverkets realiserbarhet å overstige de grenseverdiene som anbefales i støyretningslinjen T-1442. Siden områdereguleringen må vedtas før konsesjon etter

¹⁴⁹ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 109

¹⁵⁰ Prop. 111 L (2022–2023) s. 48

energiloven kan gis, betyr det at kommunen etter plan- og bygningsloven i realiteten står maktesløs dersom konsesjonsvedtak og påfølgende detaljplaner åpner for høyere støy nivå enn det kommunen forutsatte.¹⁵¹

Kommunens myndighet etter forurensningsloven § 11 vil også være avgjørende dersom kommunen ønsker strengere støy nivåer enn de som anbefales i T-1442. Uttalelser fra NVE tyder på at de som hovedregel følger støyretningslinjens anbefalinger, og sjelden stiller vilkår om lavere grenseverdier enn 45 dB. At kommunen kan ønske strengere krav er ikke usannsynlig, noe praksisen fra Sandnes kommune, som krevde at støy ikke skulle overstige 42 dB, illustrerer. At kommunen og NVE ikke nødvendigvis har sammenfallende interesser, fremgår også av det lovverket de forvalter. NVE skal, i henhold til energiloven § 1-2, sørge for en samfunnsmessig rasjonell energiproduksjon, mens kommunen som forurensningsmyndighet skal verne det ytre miljø mot forurensning og sikre at utslipp ikke medfører helseskade eller ulempe, jf. forurensningsloven § 1.

Siden kommunens oppgave som forurensningsmyndighet er å beskytte naboer mot forurensning, kan det innebære at kommunen ønsker å fastsette strengere støygrenser enn NVE. Når forurensningsloven § 11 i praksis ikke håndheves, kan dette føre til at naboer utsettes for større støyplager enn hva som ville vært tilfelle dersom kommunen faktisk ga utslippstillatelse i tråd med lovens krav. Den manglende håndhevingen av § 11, i sammenheng med §§ 7 og 8 tredje ledd, kan dermed medføre at naboenes rettsbeskyttelse mot støy blir svakere enn det de har krav på.

4.1.2.4.2 Tillat forurensning som følge av konsesjon?

Som nevnt vil støy fra et vindkraftverk som overskrider terskelen for «ikke nevneverdige skader eller ulemper» i utgangspunktet være ulovlig forurensning etter forurensningsloven § 7, med mindre det er tillatt etter vedtak i medhold av § 11.¹⁵²

Ordningen der en vindkraftutbygger kan ha fått konsesjon til bygging og godkjent detaljplan, men likevel risikerer å medføre ulovlig forurensning, kan ved første øyekast virke urimelig og uhensiktsmessig sett i et systemperspektiv. Samtidig følger konsesjon etter energiloven og tillatelse etter forurensningsloven to separate behandlingsspor, og tiltakshaver må derfor få sin søknad vurdert og godkjent etter begge regelverk. Kravene for å oppnå konsesjon etter energiloven § 1-2 og for å få innvilget utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 er ulike. Mens energiloven legger vekt på overordnede formål som «samfunnsmessig rasjonell» energiproduksjon, gir forurensningsloven kommunen et bredere skjønn og større handlingsrom til å vurdere om utslippstillatelse skal gis.

Videre har de to lovene forskjellige formål. Forurensningsloven skal verne det ytre miljø mot forurensning og sikre at forurensninger ikke medfører helseskade eller redusert trivsel, jf. forurensningsloven § 1. Energiloven har derimot et mer overordnet formål, som blant annet skal sikre at energiproduksjon skjer på en samfunnsmessig rasjonell måte. Disse formålsparagrafene illustrerer at regelverkene søker å oppnå ulike mål, og derfor legger vekt på ulike faktiske forhold i sine vurderinger. Dette kan føre til at de samme faktiske forhold vurderes forskjellig ved behandling av konsesjonssøknad etter energiloven og ved søknad om tillatelse etter forurensningsloven.

Det er derfor ikke tvilsomt at forurensningen ikke automatisk anses som tillatt etter forurensningsloven § 11 fordi det samme forurensende tiltaket har fått innvilget konsesjon etter energiloven. Det er tiltakshaver sin oppgave å sørge for at alle offentlige tillatelser er innhentet, og det er derfor problematisk at det har etablert seg en praksis i Norge hvor søknad etter forurensningsloven ikke utarbeides på tiltakshavers eget initiativ.

¹⁵¹ Plan- og bygningsloven § 12-18 første ledd første punktum

¹⁵² Forurensningsloven § 8 tredje ledd

På den andre siden kunne kravet om tillatelse etter forurensningsloven vært innarbeidet i energiloven. Særlig med tanke på at det etter energiloven § 2-2 første ledd tredje punktum er henvist til plan- og bygningsloven § 3-1 om planavklaring. Tilsvarende henvisning kunne med fordel vært innarbeidet for forurensningsloven av informasjonshensyn.

Uavhengig av disse betraktningene må konklusjonen likevel bli den samme. Støyforurensningen anses ulovlig dersom støyforurensningen kan medføre nevneverdige skader eller ulemper, og det heller ikke er gitt vedtak om tillatelse fra kommunen etter forurensningsloven § 11.

4.2 Delkonklusjon

Drøftelsen viser at støy fra vindkraftverk, selv når den er i samsvar med konsesjon etter energiloven, likevel kan utgjøre en rettsstridig forurensning etter forurensningsloven § 7.

For det første oppfyller støyen fra vindturbiner klart vilkårene for å anses som «forurensning» etter § 6, og vil dermed omfattes av plikten til å unngå forurensning etter § 7. For det andre er unntaket i § 8 tredje ledd snevert: Det skal svært lite til før støy anses å medføre «nevneverdige» skader eller ulemper. Dette innebærer at det i mange tilfeller faktisk foreligger søknadsplikt etter § 11.

Praksis tyder imidlertid på at konsesjonærene i realiteten unnlater å søke om utslippstillatelse etter § 11, til tross for at dette etter loven er et vilkår for at forurensningen skal anses som lovlig. Denne manglende søknadspraksisen, kombinert med svak håndheving av myndighetene, innebærer at flere vindkraftanlegg trolig opererer i strid med forurensningsloven.

Etter gjeldende rett vil støy fra slike anlegg derfor ofte måtte karakteriseres som rettsstridig forurensning, med mindre det foreligger eksplisitt tillatelse etter § 11, eller forurensningen faller inn under unntaket i § 8 tredje ledd. Konsesjon etter energiloven i seg selv gir ikke fritak fra forurensningslovens krav. Dette har vesentlige rettssikkerhetsmessige konsekvenser for naboer, som dermed i praksis er fratatt det vernet forurensningsloven er ment å gi.

Selv om en virksomhet skulle anses som lovlig etter forurensningsloven, fritar dette imidlertid ikke nødvendigvis for ansvar etter annet regelverk. Grannelova § 2 kan for eksempel komme til anvendelse der støyen er «urimelig eller uturvande», selv om den er tillatt etter forurensningsloven. Dette kan skje i tilfeller hvor utslippstillatelse er gitt, men ulempene fortsatt overstiger den naboettslige tålegrensen.¹⁵³

Etter forurensningsloven § 10 annet ledd kan naboen i slike tilfeller ikke kreve retting, men det kan fortsatt være aktuelt med erstatning etter grannelova. Grannelova gir dermed et komplementært vern i tilfeller der forurensningen er lovlig etter forurensningsloven, men fortsatt urimelig for naboene.

Oppsummert innebærer dette at grannelova § 2 fortsatt kan gi grunnlag for erstatningsansvar, selv om virksomheten er lovlig etter forurensningsloven. Det naboettslige vernet eksisterer parallelt med forurensningsregelverket, og kan gi et viktig supplement for naboer som rammes av støy eller annen forurensning fra vindkraftverk.¹⁵⁴ Dette rettsgrunnlaget vil imidlertid ikke bli nærmere drøftet i oppgaven.

¹⁵³ Bugge (2019) s. 323

¹⁵⁴ Bugge (2019) s. 323

Del IV: Sanksjonsspørsmålet

Del IV av fremstillingen omhandler sanksjonsspørsmålet, og baserer seg på det bekreftende svar på hypotesen oppstilt i del III. Det overordnede spørsmålet i denne delen vil være om den manglende etterlevelsen av forurensningsloven § 7, jf. §§ 8 tredje ledd og 11, kan tale for en privat håndhevelse av forurensningsnormene gjennom en erstatningssanksjon i form av vederlagserstatning, i tråd med de tradisjonelle hensynene i alminnelig erstatningsrett.

5 Erstatning

5.1 Innledende bemerkninger

Erstatningsretten anses å ha to overordnede mål: skadeforebyggelse (prevensjon) og gjenoppretting av skade (reparasjon).¹⁵⁵ Selv om det har vært en viss skepsis til prevensjonstanken i norsk erstatningsrett, har den likevel hatt betydelig innvirkning på flere rettsområder. Et eksempel på dette er utformingen av forurensningsansvaret, der prevensjonstanken har vært sentral gjennom prinsippet om at forurenseren skal betale, jf. forurensningsloven § 2 nr. 5.¹⁵⁶ Ved å legge betalingsansvaret hos forurenseren, skapes et insentiv til å unngå eller begrense forurensende virksomhet for å redusere risikoen for økonomisk ansvar. Reparasjonsvirkningen av erstatning er derimot uomtvistet på tvers av rettsområder. Skaden omgjøres til et pengebeløp, og skadelidte får fylt sin bankkonto med tilsvarende beløp.¹⁵⁷ Som Peter Lødrup uttrykker det, er kanskje ønsket om å gjenopprette tapet «erstatningsreglenes bærende element».¹⁵⁸

Selv om erstatning skal bidra til å forhindre at skaden oppstår, har man i norsk rett ikke ønsket å åpne for rent pønale erstatninger. Dette er årsaken til at det i norsk rett ikke er tilstrekkelig at det er utvist skyld. Skylden må også ha ført til skade. Utgangspunktet i norsk rett er derfor at det kun er den økonomiske skaden

¹⁵⁵ Hagstrøm (2019) s. 21

¹⁵⁶ Hagstrøm (2019) s. 21

¹⁵⁷ Hagstrøm (2019) s. 22

¹⁵⁸ Hagstrøm (2019) s. 22

som erstattes. Med økonomisk skade menes skadelidtes reduksjon i formuesstilling.¹⁵⁹

Kravet om at det må foreligge et økonomisk tap for å kunne tilkjennes erstatning, utgjør imidlertid skillet mellom ordinær erstatning og vederlagserstatning. Vederlagserstatning bygger ikke på prinsippet om økonomisk tap, men på ideen om at rettigheter i seg selv har verdi, og at rettsstridig bruk av en annens rettsposisjon bør kompenseres, også i fravær av økonomisk tap.

Grannelova illustrerer dette skillet klart, hvor grannelova § 9 demonstrerer det som betegnes som ordinær erstatning. Denne formen for erstatning dekker «det økonomiske tapet» som noen er påført, og er i tråd med den tradisjonelle erstatningsrettens formål om å gjenopprette tap.

Vederlagserstatning kommer til uttrykk i grannelova § 10 og gir krav på «vederlag». Vederlag er også en type erstatning, men utmåles ikke etter vanlige erstatningsrettslige prinsipper og regnes derfor ikke som en del av den tradisjonelle erstatningsretten.¹⁶⁰ Vederlag er verken betinget av, eller begrenset til, et økonomisk tap.¹⁶¹ Dette innebærer at vederlaget kan overstige det rent økonomiske tapet.

Vederlagssynspunktet hviler i likhet med den tradisjonelle erstatningsretten på hensynene om prevensjon og reparasjon. Reparasjonstanken er imidlertid noe annerledes i vederlagsinstituttet. Gjennom vederlagserstatning kan en nemlig reparere krenkelsen av en rettsregel eller rettighet som ikke nødvendigvis har gitt utslag i et økonomisk tap. Tanken er at vederlaget skal gis fordi den krenkede rettighetshaveren skal kompenseres som en konsekvens av at formuesgodet uhjemlet og vederlagsfritt er benyttet av en annen.

Vilkårene for å få tilkjent vederlag er utformet noe ulikt innenfor tingsretten og immaterialretten. I tingsretten er det som regel et vilkår for å tilkjenne vederlag ved et uhjemlet inngrep i andres eiendom at rettskrenkelsen vedvarer. Dette fremgår for eksempel av grannelova § 10 annet ledd, som først gir naboen krav på vederlag dersom rettsstridigheten ikke rettes. Opphører den urettmessige situasjonen, faller vederlagskravet bort. I slike tilfeller er det kun aktuelt å kreve ordinær erstatning for det økonomiske tapet som er lidt som følge av inngrepet, jf. grannelova § 9.

Bakgrunnen for at lovgiver i noen tilfeller aksepterer at rettsbruddet består, jf. § 10 annet ledd, er at retting vil være uforholdsmessig byrdefull sammenlignet med fordelene retting ville medført. I slike tilfeller har lovgiver vurdert det som mest hensiktsmessig å la urettmessigheten bestå, mot at det ytes vederlag.

I immaterialretten er det derimot ikke et vilkår at den rettsstridige bruken fortsetter for at rettighetshaveren skal ha krav på vederlag. Som det fremgår blant annet av lov 26. mars 2010 nr. 8 om beskyttelse av varemerker (varemerkeloven) § 58, er det tilstrekkelig at det foreligger et «forsettlig eller uaktsomt varemerkeinngrep». Den uhjemlede bruken i seg selv er nok til å utløse retten til vederlag.

Hva som er årsaken til dette grunnleggende skillet mellom tingsretten og immaterialretten, vil ikke drøftes nærmere her, da det faller utenfor avhandlingens overordnede problemstilling. Ulikheten påpekes imidlertid for å illustrere at det foreligger et prinsipielt skille som er relevant å være oppmerksom på ved vurderingen av om brudd på forurensningsloven § 7 kan gi grunnlag for vederlag.

I det følgende vil oppgaven undersøke hvilken erstatningssanksjon som vil kunne komme til anvendelse som følge av manglende etterlevelse av forurensningsloven § 7, jf. §§ 8 tredje ledd og 11. Først vil sanksjonsformen ordinær erstatning for økonomisk tap bli kort omtalt. Deretter vil det i det følgende drøftes om det kan foreligge grunnlag for vederlagserstatning som sanksjon for rettsbruddet.

¹⁵⁹ Hagstrøm (2019) s. 52

¹⁶⁰ Hagstrøm (2019) s. 17

¹⁶¹ Grannelova § 10 annet ledd

5.2 Erstatning for økonomisk tap – bakgrunn for vederlagsvurderingen

Forurensningsloven kapittel 8 regulerer erstatning for forurensningsskade. Paragraf 53 første ledd angir kapitlets anvendelsesområde som «plikten til å betale erstatning for forurensningsskade, så lenge ansvarsspørsmålet ikke er særskilt regulert i annen lovgivning eller kontrakt». Av § 56 første ledd fremgår det at ved forurensning som er tillatt, kan erstatning kun kreves i den utstrekning forurensningen er urimelig eller unødig etter reglene i grannelova § 2 annet til fjerde ledd. Ved tillatt forurensning oppstilles altså en tålegrense som må overstiges for å kunne få tilkjent erstatning. Dersom tålegrensen er oversteget får en imidlertid ikke dekket hele det økonomiske tapet som skyldes den lovlige forurensningen, kun det tap som skyldes overskridelsen av tålegrensen.¹⁶² Antitetisk tolkning av bestemmelsen tilsier at en skadelidt har krav på erstatning uten å måtte overstige tålegrensen dersom forurensningen *ikke* er tillatt. Skadelidte vil i dette tilfellet også ha krav på erstatning for hele sitt økonomiske tap, ikke bare det som overstiger en tålegrense.

At det ikke kreves at skadelidte har overskredet en tålegrense for å få tilkjent erstatning ved ulovlig forurensning, kan i utgangspunktet betraktes som en form for erstatningssanksjon. I lovforarbeidene diskuterte utvalget hvorvidt det burde tilkjennes erstatning ved lovlige forurensninger. Blant de momenter som ble vektlagt i vurderingen var at enkelte former for tap personer kunne lide skyldtes disponeringer som skjer «ut fra samfunnets interesser» og at ivaretagelse av «fellesskapets beste, må kunne skje erstatningsfritt».¹⁶³ Ved ulovlige forurensninger tilsier derimot ikke samfunnets interesser at forurensningen skal skje erstatningsfritt. Det er i det hele tatt ikke noe som taler for forurenserens uskyld, slik at det grunnleggende prinsippet i miljøretten om at forurenser skal betale, må gjelde fullt ut. I så måte kan en kanskje omtale regelen om at tålegrensen ikke gjelder ved ulovlig forurensning, som en form for erstatningssanksjon.

Det er imidlertid ikke alltid slik at den krenkede rettighetshaveren faktisk lider et økonomisk tap som følge av den ulovlige forurensningen. Det kan godt tenkes at kommunen, dersom det hadde vært søkt om utslippstillatelse, ville ha tillatt støyverdier på samme nivå som det som følger av konsesjonsvedtaket og tilhørende detaljplaner. I så fall ville naboen blitt utsatt for samme støy selv ved lovlige forurensning, og lovbruddet som sådan har ikke medført et økonomisk tap. I slike tilfeller svekkes grunnlaget for økonomisk erstatning. Isteden trer hensynet til prevensjon i forgrunnen, altså å motvirke at tiltakshaver unnlater å følge lovens krav om utslippstillatelse. På denne bakgrunn fremstår vederlagserstatning som den mest relevante sanksjonsformen, og det er denne som vil bli nærmere undersøkt i det følgende.

5.3 Vederlagserstatning – eksplorerende vurdering de sententia ferenda

5.3.1 Problemstillingen

Som det fremgår ovenfor, vil det i praksis kunne oppstå tilfeller hvor naboene til et vindkraftverk utsettes for ulovlig støyforurensning i strid med forurensningsloven § 7, uten at de kan dokumentere et økonomisk tap som følge av dette. Det kan for eksempel tenkes at støyplagene er betydelige, men at eiendomsverdien ikke har sunket, eller at naboene i liten grad har hatt økonomiske kostnader forbundet med forurensningen. I slike tilfeller er vilkårene for ordinær erstatning ikke oppfylt, og

¹⁶² Rt. 1981 s. 343, s. 346 om erstatning etter grannelova § 9. Den samme forståelsen må legges til grunn dersom tålegrensen i forurensningsloven § 56 kommer til anvendelse.

¹⁶³ NOU 1982:19 s. 88

det oppstår spørsmål om det likevel kan kreves økonomisk kompensasjon på annet grunnlag.

Dette leder inn i kjernen av drøftelsen: om det i slike situasjoner kan foreligge adgang til vederlagserstatning, altså en erstatningstype som bygger på den rettsstridige bruken av en rettsposisjon, og ikke er betinget av at den krenkede kan påvise et faktisk økonomisk tap. Spørsmålet er om de generelle hensynene som begrunner vederlag i tings- og immaterialretten, kan tale for at naboer har krav på kompensasjon ved brudd på offentligrettslige regler, nærmere bestemt forurensningsloven § 7.

I det følgende drøftes dette spørsmålet nærmere. Først redegjøres det for de sentrale hensynene bak vederlagsinstituttet. Deretter gjennomgås relevant rettspraksis, med sikte på å avklare i hvilken grad den har overføringsverdi til situasjoner med ulovlig støyforurensning. Til slutt vurderes det om det finnes rettslig grunnlag for å etablere en adgang til vederlagserstatning ved overtredelser av forurensningsloven § 7.

5.3.2 Privat håndhevelse av offentligrettslig lov?

Forurensningsloven er en offentligrettslig lov som har hjemler til å straffesanksjonere ved brudd på dens bestemmelser, jf. Kapittel 10 om straff. Straffebestemmelsene skal beskytte naturmiljøet som omgir oss, ved at personer som forurenser i strid med loven eller forskrifter i medhold av loven, kan straffes med bøter eller fengsel. Slike straffereaksjoner er logiske sett hen til de store samfunnsmessige verdier som kan gå tapt ved forurensning. Dessuten vil trusselen om straff, her som ellers i lovverket, ha en forebyggende effekt.¹⁶⁴

Det er dermed på det rene at det kan fastsettes offentligrettslige sanksjoner ved brudd på forurensningslovens bestemmelser. Det overordnede spørsmålet i dette kapitlet er likevel om forurensningslovens regler også kan håndheves privatrettslig, gjennom krav om vederlagserstatning. Mer konkret reises spørsmålet om de tradisjonelle hensynene i erstatningsretten, som prevensjon og reparasjon, kan begrunne at en privatperson får tilkjent vederlag ved brudd på forurensningsloven § 7, eller om man i stedet må bygge kravet på andre rettsgrunnlag, som for eksempel grannelova § 10.

Som tidligere nevnt i punkt 5.2 er det ikke tvilsomt at private kan påberope seg erstatningskrav for økonomiske tap, jf. forurensningsloven kapittel 8. Spørsmålet om vederlagserstatning ved overtredelse av forurensningsloven er derimot ikke løst i loven selv og må derfor baseres på de tradisjonelle hensyn i den alminnelige erstatningsretten.

Selv om forurensningsloven er en offentligrettslig lov, har den som formål å verne det ytre miljø mot forurensning, herunder sikre at forurensninger ikke fører til helseskade eller går ut over trivselen til mennesker.¹⁶⁵ Dette formålet viser at loven har en tydelig privat side, ettersom den søker å beskytte enkeltpersoner gjennom offentlige reguleringer. Forurensningslovens private side kommer dessuten tydelig til syne gjennom private skadelidtes adgang til å kreve erstatning etter kapittel 8. Det illustrerer at forurensning i strid med loven ikke bare er et offentlig anliggende, men også kan ha konkrete og rettslige konsekvenser for enkeltpersoner. Dette samspillet mellom offentlige myndigheter og private rettighetshavere viser at privatrettslige sanksjoner allerede har en viss plass i håndhevingen av forurensningslovens bestemmelser.

For å kunne vurdere om vederlagserstatning kan være en tilgjengelig privatrettslig sanksjon ved brudd på forurensningsloven § 7, må det undersøkes hvilket potensial slike krav har for å fremme lovens overordnede formål. I det følgende vil oppgaven derfor gjennomgå de grunnleggende hensynene bak vederlagsinstitut-

¹⁶⁴ Innst.O. nr. 25 (1979-1980) s. 18

¹⁶⁵ Forurensningsloven § 1

tet, og drøfte hvilke argumenter som taler for og imot å gi private rett til vederlag i slike tilfeller. Deretter vurderes om disse argumentene tilsier at vederlagserstatning bør kunne kreves ved overtredelser av forurensningsloven § 7, jf. §§ 8 tredje ledd og 11.

5.3.3 Vederlagssynspunkter

Den klare hovedregelen i norsk rett er at en krenkelse av en annens eiendomsrett skal opphøre. Denne såkalte retteplikten er et sentralt privatrettslig prinsipp, og kommer tydelig til uttrykk i blant annet grannelova §§ 10 første ledd første punktum og 11 første ledd første punktum. Prinsippet bygger på eiendomsrettens sterke vern i norsk rett, som ofte formuleres som enhver fysisk eller juridisk persons rett til å «få nyte sin eiendom i fred».¹⁶⁶ Så lenge krenkelsen vedvarer, innebærer det at eiendomsretten ikke respekteres, noe som i utgangspunktet ikke skal aksepteres i et rettssystem som verdsetter eiendomsbeskyttelse. Eiendomsrettens sterke stilling i norsk rett skal derfor som det klare utgangspunkt medføre at krenkelsen opphører.¹⁶⁷

Det finnes likevel unntak fra denne hovedregelen. Dersom det klart fremgår at nytten av å gjennomføre retting er vesentlig mindre enn ulempene rettingen vil medføre, kan plikten til å rette bortfalle. I slike tilfeller åpnes det i stedet for at tiltakshaveren må betale vederlagserstatning til den krenkede rettighetshaveren.¹⁶⁸ Man kan derfor si at inngangsvilkåret for vederlag i tingsretten er at retting vil medføre større byrder enn fordeler. En alternativ formulering er at det er mer hensiktsmessig at rettskrenkelsen vedvarer, mot kompensasjon, enn at den opphører.

I tillegg til interesseavveiningen stiller grannelova § 10 annet ledd et krav om at det «det ikkje er noko nemnande å leggja tiltakshavaren til last».¹⁶⁹ I det ligger at tiltakshaveren ikke skal foreta seg noe dersom han er usikker på om tiltaket vil gå ut over lovens rammer.¹⁷⁰ Tiltakshaveren kan dermed ikke betale seg ut av et rettsbrudd dersom han har vært nevneverdig uaktsom i sine handlinger. Tiltakshaverens gode eller onde tro blir derfor et moment i vurderingen av om rettskrenkelsen skal kunne opprettholdes mot betaling.

5.3.3.1 Rettsfilosofiske betraktninger

Gjennomgangen så langt har vist at det i visse tilfeller kan være mer hensiktsmessig å la et rettsbrudd bestå, mot at den krenkede rettighetshaveren tilkjennes vederlag. Dette utgjør et vesentlig unntak fra hovedregelen om retteplikt. For å forstå rasjonaliteten i denne typen sanksjon, kan det være nyttig å se hen til rettsfilosofiske perspektiver. Ikke for å erstatte den rettsdogmatiske analysen, men for å supplere og belyse hvilke overordnede rettspolitiske og moralske avveininger som ligger til grunn for instituttet.

Tanken om at en rettskrenkelse kan tillates å bestå dersom det er klart at nytten ved å la den vedvare er større enn byrdene ved retting, samsvarer med grunnleggende utilitaristiske prinsipper. Jeremy Bentham, utilitarismens grunnlegger, formulerte i sitt verk *En innføring i prinsippene for moral og lovgivning* at all moralsk og rettslig vurdering bør baseres på nytteprinsippet. Dette prinsippet innebærer at en handling skal vurderes etter dens evne til å fremme nytte, forstått som lykke, glede, eller velferd, for den som blir berørt.

Bentham definerer nytteprinsippet slik:

¹⁶⁶ EMK P1-1

¹⁶⁷ Se blant annet HR-2022-1119-A, avsnitt 50 som illustrerer eiendomsrettens sterke stilling i norsk rett.

¹⁶⁸ Grannelova § 10 annet ledd

¹⁶⁹ Grannelova § 10 annet ledd

¹⁷⁰ Ot.prp. nr. 24 (1960–61) s. 39

det prinsipp som billiger eller misbilliger enhver handling, alt etter hvilken den tendens den synes å ha til å øke eller minske lykken for den part hvis interesse det dreier seg om [...]. Med nytte menes den egenskap ved en gjenstand ved hvilken den er tilbørlig til å frembringe gavn, fordel, lyst, godt eller lykke [...] for den part hvis interesse det gjelder. Hvis denne part skulle være samfunnet i sin alminnelighet, er det samfunnets lykke; hvis et enkeltindivid, dette individs lykke.¹⁷¹

Kjernen i nytteprinsippet er altså å maksimere den samlede nytte. Når samfunnets totale velferd legges til grunn, vil handlinger som i størst grad fremmer fellesskapets interesser fremstå som moralsk riktige. Dermed bør også lovgivningen legge til rette for løsninger som gir den største netto nytte. Fra et utilitaristisk perspektiv skal vurderingen av en handlinges rettmessighet baseres på konsekvensene, ikke intensjonene eller motivasjonen bak handlingen. Etter utilitarismen er den handlende og den handlendes motivasjon uten betydning for hvorvidt handlingen er moralsk korrekt.¹⁷²

I lys av dette fremstår grannelova § 10 annet ledd som delvis forankret i en utilitaristisk tankegang, idet regelen åpner for at rettskrenkelser kan vedvare dersom ulempene ved retting klart overstiger nytten. Samtidig har bestemmelsen et element som ikke er i tråd med utilitaristiske prinsippet: Det stilles som vilkår at tiltakshaveren ikke har opptrådt uaktsomt. Dette innslaget av skyldvurdering, hvor tiltakshaverens motivasjon og handlemåte tillegges vekt, er i strid med klassisk utilitarisme, som i utgangspunktet ikke tillegger subjektive forhold betydning. Dermed kan man si at selv om vederlagsregelen har klare utilitaristiske trekk, er den ikke fullt ut i samsvar med utilitarismens grunnidé.

5.3.3.2 Rettsøkonomiske betraktninger

I forrige punkt ble det vist hvordan vederlagsinstituttet speiler grunnleggende moralske vurderinger slik de kommer til uttrykk i utilitarismen. Et nært beslektet, men mer analytisk rammeverk for vurdering av rettsreglers hensiktsmessighet, finnes i rettsøkonomien. Der utilitarismen søker å maksimere lykke og velferd, har rettsøkonomien som mål å maksimere samfunnets samlede ressurseffektivitet, typisk uttrykt i form av nytte minus kostnad.

Rettens adgang til å la et rettsbrudd bestå mot vederlag kan dermed også forstås som en mekanisme for å realisere samfunnsøkonomisk optimale løsninger. Når samfunnet brukes som målestokk i utilitarismens lykkekalkyle, vil handlinger som maksimerer samfunnets totale lykke også være de som gir størst samfunnsøkonomisk effektivitet. På denne måten samsvarer samfunnsøkonomisk effektivitet naturlig med utilitarismens prinsipper.

Nedenfor er det laget en modell som illustrerer kostnadene langs y-aksen og nytten langs x-aksen. Den vertikale linjen representerer den krenkede rettighets-haverens marginale nytte av retting, det vil si hvilken nytte den krenkede oppnår ved et gitt kostnadsnivå. At linjen er vertikal, uttrykker at den krenkedes nytte ikke påvirkes av kostnadsnivået. Den stigende kurven representerer de marginale alternativkostnadene, altså de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å unngå retting. Kurvens stigende form signaliserer at jo høyere kostnadene for retting er, desto større blir nytten av å unnlate retting.

For alle nyttenivåer opp til N^* er nytten ved retting høyere enn nytten ved ikke å rette for den krenkede. I dette området verdsettes retting høyere enn kostnadene den påfører samfunnet. Skjæringspunktet mellom nytte- og kostnadskurven, ved N^* og K^* , markerer en Pareto-effektiv løsning, det eneste kostnadsnivået hvor en balanse oppnås som er samfunnsøkonomisk optimal. Retting opptil dette punkt

¹⁷¹ Eng (2007) s. 323

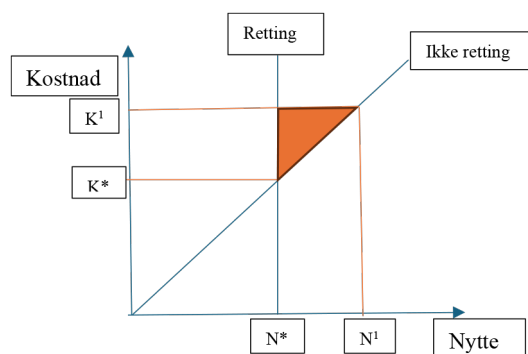
¹⁷² Eng (2007) s. 318

maksimerer samfunnets samlede overskudd, fordi retting ved kostnader over K^* vil påføre samfunnet en høyere byrde enn den nytte den krenkede oppnår som følge av rettingen.

Ved å pålegge tiltakshaver å rette når kostnadsnivået er på K^1 , som er høyere enn K^* , vil dette medføre et samfunnsøkonomisk tap, illustrert ved den oransje trekan-ten i modellen. Her må tiltakshaver betale mer for rettingen enn den nytten som tilfaller den krenkede. I slike tilfeller er det mer samfunnsøkonomisk rasjonelt at tiltakshaver velger å ikke rette, men i stedet betale vederlagserstatning til den krenkede som kompensasjon for krenkelsen. Å kompensere via vederlag fremfor retting vil da utgjøre den mest effektive måten å reparere skaden på.

Disse rettsøkonomiske vurderingene underbygger at det i enkelte tilfeller er mer hensiktsmessig å la rettsbruddet bestå og kompensere den krenkede, enn å insistere på kostbar retting. Dette støtter opp om vederlagsinstituttets berettigelse som et fleksibelt og formålsrasjonelt virkemiddel, og danner bakteppet for en nær-mere vurdering av om slike hensyn også kan tilsi adgang til vederlag ved brudd på forurensningsloven § 7.

Det må imidlertid presiseres at vederlagsregelen kun kan anvendes dersom tiltakshaver ikke har vært uaktsom. Dette innebærer at dersom tiltakshaver har opptrådt uaktsomt ved gjennomføringen av de handlinger som førte til rettskren-kelsen, blir vederlag uaktuelt. I slike tilfeller pålegges tiltakshaver å rette uansett hvor høye kostnadene måtte være. Dermed kan reglene i grannelova § 10 annet ledd føre til samfunnsøkonomisk ineffektive resultater, fordi tiltakshaver ikke gis mulighet til å betale vederlag som alternativ til kostbar retting.



5.3.3.3 Utnyttelse av andres verdier er tilstrekkelig – ikke krav om økonomisk tap

Ingvild Mestad forklarer i sin artikkel om erstatning ved krenkelse av markedsfø-ringslovens bestemmelser til vern om immaterielle verdier, at det i dag må antas å gjelde et ulovfestet prinsipp i norsk rett om at den som «rettsstridig utnytter andres verdier, etter omstendighetene blir forpliktet til å betale vederlag for til-egnelsen, uavhengig av om rettighetshaveren kan påvise et bestemt økonomisk tap».¹⁷³

Som følge av vederlagssynspunkter hender det derfor av og til at innehaveren av en rettighet tilkjennes vederlag, selv om han ikke er påført noen økonomisk skade. Et eksempel på dette er når en journalist har skrevet og publisert en artikkel, mottatt honorar for dette, og det er klart at han ikke vil publisere flere av den

¹⁷³ Mestad (2001) punkt 3.2

samme artikkel. Hvis en annen avis deretter trykker den samme artikkelen uten samtykke, vil forfatteren vanligvis ikke lide noe økonomisk tap. Likevel vil det være rimelig og rettferdig å gi ham vederlag for bruken, ettersom hans arbeid har vært til nytte for avisen.¹⁷⁴ Erstatningsansvaret ved brudd på rettigheter kan dermed forstås ut fra et kvasikontraktsrettslig perspektiv.¹⁷⁵ Det betyr at vederlaget vil være tilsvarende markedsverdien for det som avtalen om bruken ville omfattet. Ved vederlagserstatning er det derfor ikke et økonomisk tap som skaper et behov for erstatningen, men heller tanken om at rettigheter skal beskyttes, og at uhjemlet bruk av disse ikke skal tillates.

Terminologien rettsstridig «utnyttelse» av andres verdier, er svært treffende i immaterialretten hvor overtredelsen gjerne består av å benytte seg av andres arbeid, uten å betale innehaveren av arbeidet. «Utnyttelse» er imidlertid ikke alltid like passende når det gjelder rettskrenkelser i tingsretten. I tingsretten vil et mer beskrivende begrep kanskje være «inngrep» i andres verdier. Det er ikke nødvendigvis slik at bruddet på en rettsregel i tingsretten innebærer at overtrederen *utnytter* rettighetshaverens verdier. Et godt eksempel er brudd på grannelova § 2, som gjelder forbud mot å ha, gjøre eller sette i verk noe som urimelig eller unødige er til «skade eller ulempe» på naboeiendom. Brudd på bestemmelsen vil etter grannelova § 10 annet ledd kunne gi naboen krav på vederlag. Når en nabo påfører den andre skade eller ulempe på hans eiendom, vil det ikke nødvendigvis være treffende å omtale dette som «utnyttelse» av hans eiendom. Mer passende vil nok å benevne et tilfelle som dette for «inngrep» i hans eiendom. En alternativ betraktning kan være å anse et inngrep i noens rettighet som en form for utnyttelse av denne rettigheten, dersom man har en bred forståelse av begrepet «utnytte». Dette gjelder spesielt hvis man ikke stiller krav om at overtrederen må ha direkte nytte av rettigheten i seg selv. Poenget er uansett at rettsbruddet kan bestå i enten å utnytte andres verdier og rettigheter direkte, eller å utføre en handling som ulovlig gjør inngrep i disse.

Det legislative grunnlaget for vederlagsregelen kan dermed formuleres som at den som bevisst tilegner seg andres eiendom, ikke skal kunne komme billigere unna enn den som har brukt eller anskaffet eiendommen på lovlig vis.¹⁷⁶ Denne formuleringen impliserer at vederlagskrav ofte refererer til økonomiske fordeler på krenkerens side.¹⁷⁷ Mens ordinær erstatning begrunnes i at den krenkede rettighetshaveren lider et økonomisk *tap*, kan vederlagserstatning ofte begrunnes med hensynet til den økonomiske *gevinsten* på krenkerens side.

En krenker vil derfor uten vederlagserstatning kunne sitte igjen med en fortjeneste, slik at han profiterer på sin rettsstridige atferd. Et slikt system vil være problematisk av flere årsaker. For det første vil en slik løsning stride mot alminnelig rettsoppfatning. I tillegg vil et slikt resultat undergrave erstatningsinstituttets preventive effekt, ettersom det vil gi krenkeren insentiv til å begå den rettsstridige handlingen, med visshet om at det ville kunne være økonomisk lønnsomt.¹⁷⁸

5.3.3.4 Vederlag for å effektivisere sanksjonssystemet

På bakgrunn av disse betraktningene har det i litteraturen blitt skrevet om behovet for vederlagssanksjoner for å gi tilfredsstillende beskyttelse av rettigheter. Behovet stammer fra erkjennelsen om et felles grunnproblem hvor

Erstatningskrav [ikke virker] tilstrekkelig effektivt i tilfeller
av ikke-integritetskrenkelser i form av rettsstridig

¹⁷⁴ Hagstrøm (2019) s. 545

¹⁷⁵ Mestad (2001) punkt 3.2

¹⁷⁶ Mestad (2001) punkt 3.2

¹⁷⁷ Monsen (2007) s. 23

¹⁷⁸ Mestad (2001) punkt 3.3

utnyttelse av en annen manns ting eller rettighet.¹⁷⁹

Med en erkjennelse om dette grunnproblem er det vanlig å diskutere vederlagsskrav for å kunne bidra til et mer effektivt sanksjonssystem. Et effektivt sanksjonssystem forutsetter tre elementer: (1) en materiell rettighet, (2) en materiell sanksjon, og (3) en prosessuell håndhevingsmekanisme. Normene skaper pliktsubjekter, det vil si potensielle overtredere, som er forpliktet til å avstå fra handlinger som krenker rettigheten. Samtidig er rettigheten tillagt potensielle skadelidende, som en rett til å bli beskyttet mot de handlinger normen gir rett til å ikke bli utsatt for. Sanksjonene gir derimot uttrykk for hvilken mulighet rettighetshaveren har til å gjennomføre retten, det vil si sørge for at plikten etterleves.¹⁸⁰ For å sikre en effektiv etterlevelse av rettigheten er det nødvendig med en materiell sanksjon,¹⁸¹ for eksempel i form av vederlag. Det krever prosessuelle håndhevingsmekanismer som gjør det mulig for rettighetshaveren å fremme sitt krav og realisere sanksjonen gjennom rettssystemet. Uten denne kombinasjonen av materiell og prosessuell håndheving vil rettighetsvernet i praksis bli illusorisk.

At effektivisering av sanksjonssystemet utgjør en stor del av begrunnelsen for vederlagsinstituttet, illustrerer at prevensjonshensynet står sterkt ved vederlagserstatning. Sanksjon som virkemiddel er nemlig i stort sett alle sammenhenger et tiltak som brukes for å unngå at det skal begås uønskede handlinger.¹⁸² Ved å ha en vederlagsregel sikrer en at det ikke lønner seg å begå inngrep fordi en trussel om økonomisk ansvar også kan komme til anvendelse ved ikke-integritetskrenkelser (skader som ikke er knyttet til identifiserbare fysiske skader).¹⁸³

Vederlagssynspunktet har gode grunner for seg og kommer også til anvendelse utover de lovbestemte tilfellene.¹⁸⁴ At en rettighetshaver skal ha krav på en form for erstatning ved urettmessig bruk av hans rettigheter eller eiendeler er i tråd med kjernen i eiendomsvernet, slik det er formulert i den engelske originalteksten i EMK P1-1, nemlig enhver fysiske eller juridiske person sin rett til «the peaceful enjoyment of his possessions» (min utheving). Selv om utnyttelsen ikke leder til et økonomisk tap, bør det få konsekvenser å benytte seg av andres verdier urettmessig. Dersom rettssystemet ikke sikrer tilstrekkelig reaksjon mot inngrep som ikke leder til økonomisk tap, ville det ikke foreligge et tilstrekkelig preventivt system i norsk rett. Det ville lede til at vernet mot inngrep av slike rettigheter ville bli svekket.

Vederlagssynspunktet gjelder som nevnt ved rettsbrudd som går ut på uhjemlet bruk av en annens eiendom eller arbeidsresultat. I disse tilfellene er tanken at skadelidte bør gis et rimelig vederlag for den uhjemlede utnyttelsen. Selv om tankegangen er mest utbredt i immaterialretten, hvor lovene åpner for å tilkjenne rettighetshaveren et vederlag for den urimelige bruk,¹⁸⁵ tilkjennes vederlag også i en rekke lovverk som tilhører tingsretten. Som eksempel kan nevnes grannelova §§ 10 og 11. Paragraf 10 omhandler vederlag som følge av manglende retting ved brudd på grannelova § 2. Paragraf 11 gjelder vederlag for det tilfellet at et hus eller annet byggverk delvis står inne på naboeiendommen, og denne rettsstriden ikke blir rettet. Servituttloven § 17 er et annet rettslig grunnlag for vederlag. Etter denne bestemmelsen har eieren av en eiendom krav på vederlag dersom en part bruker servitutten sin på en måte som er urimelig eller unødig til skade for eieren. Felles for disse lovhjemlene er at det er tale om uhjemlet bruk av en annens eien-

¹⁷⁹ Monsen (2007) s. 22

¹⁸⁰ Hjelmeng (2003) s. 38

¹⁸¹ Hjelmeng (2003) s. 38

¹⁸² Gisle (2025)

¹⁸³ Mestad (2001) punkt 3.3

¹⁸⁴ Mestad (2001) punkt 3.2

¹⁸⁵ Hagstrøm (2019) s. 545

dom, og dermed brudd på privatrettslige regler. Dette i motsetning til det spørsmål denne avhandling står ovenfor, nettopp om det er adgang til vederlagskrav ved brudd på *offentligrettslige* regler.

I det følgende vil tre rettsavgjørelser gjennomgås, for å illustrere hvilke hensyn som i praksis vektlegges ved tilkjennelse av vederlag. De to første avgjørelsene tilhører tingsretten, mens Fosen-saken omhandler vederlag ved brudd på menneskerettigheter. Fosen-saken er dermed saken som er mest aktuell hva angår spørsmålet om privat håndhevelse av offentligrettslige regler.

5.3.3.5 Trollvassbu – interesseovervekt gir adgang til unntak fra hovedregel om retting

Et sentralt spørsmål i vurderingen av vederlagserstatning er hvorvidt hensynet til effektiv ressursutnyttelse og samfunnsøkonomisk nytte kan begrunne unntak fra det alminnelige prinsippet om retting ved rettskrenkelser. Trollvassbu-dommen, HR-2022-1119-A, illustrerer hvordan interesseovervekt kan tilsi at en krenkelse av eiendomsretten får bestå, mot vederlag til den krenkede. Dette er en kjerneidé i vederlagsinstituttet, og gir innsikt i hvilke hensyn som kan få gjennomslag også i andre rettsområder, som forurensningsretten.

Trollvassbu-dommen gjaldt et turlag som i 1967 hadde oppført en turisthytte etter avtale med staten, men med forbehold fra statens side om at det fra privat hold kunne bli påstått eiendomsrett til fjellet, grunnet uklarhet om staten egentlig var grunneier. Turlaget tok således en bevisst risiko med hensyn til eierskap. Etter at det ble fastslått at hytta befant seg på privat grunn, og ikke statlig grunn, reiste grunneieren sak mot turlaget med krav om at de måtte fravike eiendommen og fjerne bygningen, et krav som må anses som et rettingskrav. Turlaget krevde derimot rett til at hytta ble stående mot et vederlag. Det overordnede spørsmålet for Høyesterett var hvilket rettsgrunnlag som skulle anvendes; om grannelova § 11 skulle anvendes analogisk, og dermed at hytta ble stående mot et vederlag. Eller om lov 14. juni 1963 nr. 1 om hendelege eieendomshøve § 8 skulle komme direkte til anvendelse, slik at grunneieren fikk eiendomsretten til bygningen, mot vederlag til turlaget.

Høyesterett konkluderte i likhet med tidligere instanser at grannelova § 11 første ledd annet punktum kunne anvendes analogisk. Om vilkårene i grannelova § 11 første ledd var oppfylt, var ikke gjenstand for prøving i Høyesterett.

Årsaken til at grannelova § 11 ikke kom direkte til anvendelse var fordi hele turisthytta stod på grunneiers eiendom, mens grannelova § 11 gjelder for de tilfeller der «noko av» byggverket står på naboeiendom, altså der bygningen bare *delvis* står inne på naboeiendommen. Høyesterett forklarte at ved anvendelse av grannelova § 11, gir ordlyden adgang til to alternative løsninger. Hovedregelen er at tiltakshaveren må fjerne den ulovlige delen av bygningen, jf. første ledd første punktum. Men dersom nærmere angitte vilkår er oppfylt, har tiltakshaveren rett til å beholde bygningen mot vederlag til grunneieren, samtidig som han får en bruksrett til den beslaglagte grunnen, jf. første ledd annet punktum.

I avsnitt 36 flg. viser Høyesterett til lov om hendelege eieendomshøve § 8, hvor løsningen blir at grunneieren får eiendomsretten til bygningen, samtidig som han skal yte vederlag til den «som misser retten til tingen sin», jf. § 10 første ledd. Denne regelen ville altså gi helt motsatt resultat enn ved analogisk anvendelse av grannelova § 11. Videre forklarer Høyesterett at selv om regelen i § 8 primært tar sikte på å regulere ulike former for sammenblandinger og sammenføyninger, måtte regelen grunnet sin vide ordlyd favne vidt, og derfor omfatte et tilfelle som det foreliggende. Oppsummert forklarer Høyesterett at grannelova § 11 ikke får direkte anvendelse, men at forarbeidene til både grannelova og til lov om hendelege eieendomshøve holder det åpent om § 11 kan anvendes analogisk utenfor sitt virkeområde. Derimot kom lov om hendelege eieendomshøve § 8 direkte til

anvendelse. Høyesterett understreker likevel at det ikke skal mye til for å fravike denne.

Etter en henvisning til en artikkel fra 2019 om metodiske utfordringer i tingsretten, konkluderes det med at fordi lovgivningen er så åpen som den er, har domstolene et skjønnsrom ved fastleggingen av hvilken regel som får anvendelse. Deretter angir Høyesterett hva som har vært den rettspolitiske begrunnelsen for unntaket i grannelova § 11 første ledd annet punktum, som gir tiltakshaver rett til å beholde bygningen, og grunneier rett på vederlag. Begrunnelsen er at tiltakshavers interesse i bygningen er større enn ulempen for grunneieren av å ha den stående på sin grunn. Førstvoterende anser det som klart at en slik interesseovervekt også kan være til stede i mange tilfeller hvor bygningen fullt ut står på fremmed grunn, og gir dermed uttrykk for at hensynene bak bestemmelsen også gjelder i den foreliggende sak. Begrunnelsen for lov om hendelege egedomsøve § 8 forklarer Høyesterett at ikke er helt ulik, selv om løsningen er den motsatte.

For å avgjøre hvilket rettsgrunnlag som skulle komme til anvendelse måtte det gjøres en avveining av hvilken parts interesse som sterkest gjorde seg gjeldende. Fordi lov om hendelege egedomshøve § 8 i utgangspunktet kom direkte til anvendelse, talte det mot å anvende grannelova § 11 analogisk. Det samme gjorde hensynet til grunneierens sterke stilling i norsk rett, som fremhevet i HR-2017-2064-A. Det avgjørende spørsmålet ble derfor om tiltakshavers interesser «klart» oversteg ulempene for grunneieren, samtidig som at vilkårene i bestemmelsen i grannelova § 11 selv måtte være oppfylt.¹⁸⁶

Subsumsjonen i avgjørelsen var svært kortfattet. Høyesterett sluttet seg i all hovedsak til det lagmannsretten hadde uttrykket om interessevurderingen. Det ble uttalt at det var «helt klart» at turlaget hadde den overveiende nytteverdien av turisthytta, og at ulempene for grunneieren av å ha den stående, var små. At ulempene var små, og til og med i det vesentlige «uten betydning for grunneier» var begrunnet i hyttas beliggenhet i utkanten av eiendommen. Grunnet den klare interesseovervekten kom Høyesterett til at det var grunnlag for å anvende grannelova § 11 analogisk.¹⁸⁷

Selv om Høyesterett i realiteten vurderte hvilket rettsgrunnlag som skulle anvendes, avdekket samtidig sentrale hensyn bak vederlagsinstituttet: særlig vekt på interesseavveining, hensynet til ressursutnyttelse og en viss fleksibilitet i møte med urimelige rettsfølger. Avgjørelsen bygger på en utilitaristisk betraktning, der det legges vekt på hvilken løsning som skaper størst samlet nytte. Dette synet samsvarer med de rettsøkonomiske og rettsfilosofiske perspektivene som tidligere er omtalt.

Når Høyesterett i avgjørelsen søker å anvende grannelova § 11 analogisk, til fordel for å benytte lov om hendelege egedomshøve § 8, som i utgangspunktet kommer direkte til anvendelse, handler dette i bunn og grunn trolig om hvilken verdi Høyesterett anser at en interesseovervekt skal ha ved et rettsbrudd. Høyesterett vurderte saken slik at turlaget hadde den «overveiende nytteverdien» av turisthytta, mens ulempene for grunneieren ved å ha hytta stående, ble ansett som minimale. Det kan se ut til at retten strakk seg langt for å gi denne interesseovervekten gjennomslag, noe som kom på bekostning av beskyttelsen av grunneiers eiendomsrett. Overordnet handler nettopp lov om hendelege egedomshøve § 8 om vern av grunneiers eiendomsrett, noe som også Høyesterett presiserer i dommen da de uttalte at «grunneierens sterke stilling i norsk rett» taler mot å anvende grannelova § 11 analogisk. Bestemmelsen i § 8 legemliggjør i så måte hovedregelen i norsk rett om at brudd på eiendomsretten skal opphøre i form av retting av det urettmessige forholdet. Ved å anvende grannelova § 11 analogisk gis

¹⁸⁶ HR-2022-1119-A, avsnitt 50

¹⁸⁷ HR-2022-1119-A, avsnitt 52-53

det derimot en mulighet til å kunne verne om de overveiende interessene, i dette tilfellet turlagets interesse av at hytten blir stående i deres eie.

Denne tankegangen er i tråd med vederlagsinstituttet generelt. I de fleste bestemmelser som omhandler vederlag oppstilles som den klare hovedregel at urettmessigheten skal opphøre. Unntaket fra hovedregelen blir først aktuelt når det foreligger interesser som klart overskygger de ulempene skadelidte pådrar seg som følge av urettmessigheten, samtidig som skadelidte tilkjennes vederlag som en form for reparasjon for urettmessigheten.

Trollvassbu-dommen viser at hensynet til tungtveiende interesser kan rettferdiggjøre unntak fra hovedregelen om retting ved krenkelse av eiendomsrett, forutsatt at den krenkede kompenseres med et vederlag. Dette illustrerer at vederlagsinstituttet i norsk rett i noen tilfeller gir rettssystemet fleksibilitet til å prioritere overordnede hensyn fremfor et strengt rettighetsvern. Dette er et trekk som harmonerer med både rettsøkonomiske og utilitaristiske vurderinger. I lys av dette kan det hevdes at vederlagserstatning også er et tilgjengelig virkemiddel ved brudd på forurensningsloven § 7. Dette gjelder særlig i tilfeller der tiltakshaverens rettsstridige handlinger ikke nødvendigvis tilsier retting, men hvor rettighetshaveren likevel bør tilkjennes kompensasjon.

5.3.3.6 Naturbetong II – reparasjon- og prevensjonshensyn

Vederlag kan noen ganger tilkjennes selv om det ikke gjelder rettsbrudd som involverer uhjemlet bruk av en annens eiendom eller arbeidsresultater, men heller inngrep i andres rettigheter, jf. skillet mellom dette som ble nevnt tidligere. I det følgende vil saken Naturbetong II bli gjennomgått, hvor rettsbruddet bestod i å bygge i strid med en negativ strøksservitutt. Etter mitt syn vil det være noe anstrengt å omtale saksforholdet som uhjemlet bruk av en annens eiendom. Bygget ble oppført på utbyggers egen eiendom, men fordi det var snakk om en strøksservitutt, omfattet servitutten også utbyggers eiendom. Hensynet til å beskytte eiendomsretten gjorde seg derfor likevel gjeldende, selv i en sak som denne. Årsaken er at strøksservitutten var ment å beskytte hele området, og dermed også alle eiendommene som befant seg innenfor strøksservitutten. Ved å bryte strøksservitutten kan man derfor si at Naturbetong AS til en viss grad gjorde et inngrep i en annen persons eiendom.

I Naturbetong II, Rt. 2011 s. 228 gjaldt saksforholdet en utbygger («Naturbetong») som hadde oppført et leilighetskompleks på en tomt som var underlagt en negativ servitutt om villamessig bebyggelse. Spørsmålet for Høyesterett var om en nabo kunne kreve vederlag for bruddet på strøksservitutten etter servituttlova § 17 annet ledd, alternativt etter en ulovfestet berikelsesregel. Bestemmelsen i § 17 annet ledd hjemler at en person som har misbrukt en servitutt kan dømmes til å «svara ei høveleg skadebot, endå om pengeskade ikkje er valda». Høyesterett viste til Naturbetong I,¹⁸⁸ som omhandlet det samme saksforholdet og forklarte at retten i den angitte dommen hadde slått fast at servitutten var krenket, og at dette spørsmålet derfor ikke ville bli drøftet i denne sak. Deretter foretar Høyesterett en lengre drøftelse om hvorvidt § 17 annet ledd kommer til anvendelse på den aktuelle saken. I drøftelsen understreker Høyesterett at, til tross for at servituttloven, i motsetning til grannelova, ikke inneholder noen særskilt regel om retting, var det ikke tvilsomt at den krenkede også kan kreve retting ved krenkelse av en servitutt, basert på ulovfestet grunnlag. Selv om det ikke kommer tydelig frem av uttalelsen, er adgangen til retting et viktig poeng i avgjørelsen. Når en ser lovbestemmelsene i tingsretten om krav på vederlag, er det et vilkår at retting ikke gjennomføres. Istedenfor retting, får den krenkede et vederlagskrav, som betaling for at urettmessigheten ikke opphører. Det er trolig derfor Høyesterett

¹⁸⁸ Rt. 2008 s. 362

velger å presisere at den krenkede i utgangspunktet har krav på retting, om så etter ulovfestet rett.

Etter å ha konkludert med at § 17 annet ledd kom til anvendelse, oppstilte retten spørsmål om hva som anses som «ei høveleg skadebot». Det er særlig denne delen av avgjørelsen som er interessant for å belyse hvilke momenter som inngår i en vurdering om vederlagserstatning i tingsretten. Basert på ordlyden i bestemmelsen forklarer Høyesterett at det må foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering, hvor de bærende hensynene er reparasjonshensynet og prevensjonshensynet.¹⁸⁹ Denne uttalelsen gir uttrykk for de grunnleggende hensynene i vederlagsinstituttet. Hovedpoenget med vederlag er nettopp av hensyn til reparasjon for den krenkede rettighetshaver, samt å forhindre at urettmessige handlinger foretas. Deretter uttaler førstvoterende at skadelidte skal ha «reparert krenkelsen av sine ideelle bointeresser – reduksjonen i bokvalitet i form av forringet utsikt, dårligere solforhold og økt innsyn».¹⁹⁰ At reparasjonshensynet omfatter reparering av «ideelle» interesser, er blant de grunnleggende forskjeller mellom ordinær erstatning og vederlagserstatning. Dette er en interesse som ikke er erstatningsrettslig vernet etter den ordinære erstatningsretten med mindre krenkelsen medfører et økonomisk tap. En slik krenkelse kan derimot gi krav på vederlagserstatning. Dette illustrerer at en krenkelse av en rettighet, selv uten økonomisk tap for rettighetshaveren, likevel kan utgjøre et inngrep i en beskyttelsesverdig interesse som vederlagsinstituttet tar sikte på å ivareta. I avsnitt 58 beskriver Høyesterett prevensjonshensynet ytterligere. Førstvoterende sier

Samtidig skal erstatningen virke preventivt. Det er ikke ønskelig at en tomteeier setter seg utover en strøksservitut fremfor å benytte de muligheter loven gir til å få den moderert eller fjernet. [...] Ved å gå videre med prosjektet og starte byggingen før det materielle spørsmålet var endelig avgjort, tok Naturbetong en bevisst sjanse. Erstatningen bør settes høyt nok til å motvirke en slik handlemåte.¹⁹¹

Prevensjonshensynet innebærer altså at erstatningen bør fastsettes på en slik måte at det ikke lønner seg å handle i strid med loven. At prevensjonshensynet er et så fremtredende hensyn i vederlagsinstituttet utgjør en forskjell fra den ordinære erstatningen, hvor en gjerne har sett på prevensjonstanken med skepsis.¹⁹² Prevensjonstanken knyttet til vederlagssanksjonen går ut på at det ikke skal være fordelaktig å ta bevisste sjanser med risiko for å bryte loven. På denne bakgrunn uttaler Høyesterett at skadelidte skal tilkjennes en del av gevinsten til Naturbetong. Ved vurderingen av den berikelsen Naturbetong hadde oppnådd, måtte det tas utgangspunkt i hvilke alternative handlingsmåter selskapet hadde tilgjengelig. Det vil si en vurdering av hvilke lovlige alternativer som forelå i tråd med lovens krav, og hvilke kostnader disse alternativene ville innebære sammenlignet med å fravike lovens pålegg. Etter å ha vurdert ulike alternativer, konkluderer Høyesterett med at «nettoberikelsen [uansett] ikke kan være avgjørende».¹⁹³ Hovedpoenget var at Naturbetong hadde valgt sin handlingsmåte for å oppnå ønsket resultat, til tross for servituten. For å oppfylle den «preventive effekt» vederlagsinstituttet ønsker å oppnå, mente førstvoterende derfor at Naturbetong måtte avstå en del av gevinsten fra prosjektet. Nettoberikelsen var derfor av underordnet betydning. Betraktningene til Høyesterett illustrerer at vederlaget må utgjøre en tilstrekkelig inngripende sanksjon for at den preventive effekten skal ha en reell gjennomslagskraft.

¹⁸⁹ Rt. 2011 s. 228, avsnitt 57

¹⁹⁰ Rt. 2011 s. 228, avsnitt 57

¹⁹¹ Rt. 2011 s. 228, avsnitt 58

¹⁹² Hagstrøm og Stenvik (2019) s. 21

¹⁹³ Rt. 2011 s. 228, avsnitt 59

Selv om Naturbetong gjaldt vederlag etter servituttlova § 17 annet ledd, kommer Høyesterett likevel med en rekke uttalelser som er relevante for vederlagssynspunktet generelt, og som dermed kan benyttes for å kartlegge vederlagsregelens hensyn og anvendelse i særlig tingsretten. Dommens uttalelser om at reparasjonshensynet også gir skadelidte rett på reparasjon av ideelle interesser illustrerer elegant skillet mellom den ordinære erstatning for økonomisk tap, og vederlagserstatning. Rettssetningene som påpeker at prevensjonshensynet må veie tungt i vurderingen, understreker viktigheten av å straffe lovbruddet tilstrekkelig strengt. Poenget er at skadevolder ikke bevisst skal kunne bryte regler, uten å måtte betale erstatning, utelukkende fordi regelbruddet ikke leder til økonomiske tap for den krenkede rettighetshaver.

Det er avgjørende at overtredelser av bestemmelser som primært er ment å beskytte ideelle interesser får konsekvenser for rettsbruddet. Dersom slike overtredelser ikke blir straffet, vil det være lite insentiv for rettsbryteren, i dette tilfellet Naturbetong, til å bruke tid og ressurser på å følge lovens prosesser. Prevensjonshensynet tilsier derfor at det bør innføres insentiver for potensielle rettsbrytere ved å knytte vederlagserstatning til overtredelser av loven. For at prevensjonshensynet skal ha full effekt, må vederlagserstatningen settes så høy at det åpenbart lønner seg for han å etterleve lovgivningen.

Naturbetong II viser at vederlag kan fungere som et selvstendig og adekvat reaksjonsmiddel i tilfeller der retting ikke skjer, og hvor det verken foreligger økonomisk tap eller klassisk brudd på eiendomsretten. Dommen illustrerer også at formålet med vederlag ikke bare er å kompensere for konkret økonomisk skade. Det handler også om å ivareta mer sammensatte hensyn – blant annet å gi rettighetshaveren oppreisning for krenkelse av ideelle interesser, og å motvirke at rettighetskrenkere bevisst handler i strid med regelverket av økonomiske hensyn.

Hensynet til reparasjon og prevensjon er relevante også ved brudd på forurensningsloven § 7. Selv om naboer til vindkraftverk ikke nødvendigvis lider dokumenterbare økonomiske tap som følge av rettsbruddet, kan de like fullt oppleve inngrep i sine rettsbeskyttede interesser, som ro, helse og trivsel. Dersom slike krenkelser ikke gir grunnlag for kompensasjon, løper det en risiko for å svekke både det praktiske vernet om rettighetene og lovens legitimitet. Naturbetong II viser dermed at vederlagserstatning ikke bare er et unntak i tingsretten, men et verktøy som kan vurderes også der offentligrettslige regler brytes, særlig når formålet med reglene er å beskytte borgernes ideelle og ikke-økonomiske interesser.

5.3.3.7 Fosen-forliket – eksempel på privat håndhevelse ved brudd på offentligrettslige regler

Fosen saken HR-2021-1975-S gjaldt gyldigheten av vedtak om konsesjon og ekspropriasjon til vindkraftutbygging på Fosen-halvøya. Fosen Vind begjærte 25. august 2014 skjønn til fastsettelse av erstatning som følge av utbygging og drift av blant annet Roan og Storheia vindkraftverk. Inntrøndelag tingrett tok stilling til utmåling av erstatning, og både Sør-Fosen sitje og Nord-Fosen siida ble tilkjent erstatning. Flere av partene begjærte overskjønn, deriblant Sør-Fosen siida. Sør-Fosen siida la i den anledning ned påstand om at skjønnet skulle nektes fremmet som følge av at utbyggingen var i strid med SP artikkel 27. Lagmannsretten la til grunn i overskjønnet at utbyggingen ikke ble ansett som en krenkelse av SP artikkel 27. Sør-Fosen siida anket også overskjønnet til Høyesterett, denne gang vedrørende tolkningen og anvendelsen av SP artikkel 27.

Ugyldighetsspørsmålet – brudd på SP artikkel 27

Hovedspørsmålet for Høyesterett var om skjønnet måtte nektes fremmet for så vidt gjelder Roan og Storheia vindkraftverk som følge av at Olje- og energidepartementets konsesjonsvedtak var ugyldige. De to siidaene i Fosen anførte både brudd på SP artikkel 27 og på rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 5 bokstav d

romertall v som grunnlag for ugyldighet. Anførselen om rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 5 bokstav d romertall v ble ikke behandlet grunnet resultatet Høyesterett kom til vedrørende brudd på SP artikkel 27.

Om terskelen for brudd på SP artikkel 27 uttalte Høyesterett at dersom inngrepet fører til «vesentlige negative konsekvenser» for muligheten til kulturutøvelse, ville det foreligge en krenkelse av SP artikkel 27.¹⁹⁴ I avsnitt 144 konkluderer retten med at vindkraftutbyggingen vil ha «en vesentlig negativ effekt på reineiernes mulighet for å dyrke sin kultur på Fosen». Uten tilfredsstillende avbøtende tiltak ville det foreligge en krenkelse av SP artikkel 27, og konsesjonsvedtaket ville i så fall være ugyldig.

Retten vurderte deretter om vedtaket likevel kunne opprettholdes ved å tilkjenne erstatning for vinterføring av reinen, i tråd med konklusjonen fra lagmannsretten. Spørsmålet var altså om erstatningen bidro til at inngrepet ikke medførte «vesentlige negative konsekvenser» for muligheten til kulturutøvelse. Konklusjonen på spørsmålet ble formulert som at det

«knytter [...] seg så store usikkerheter til lagmannsrettens opplegg med erstatning for vinterføring at det ikke kan få betydning for om SP artikkel 27 er brutt, selv om det skulle være slik at en tilpasningsplikt er relevant også etter SP artikkel 27».¹⁹⁵ Konsesjonsvedtaket stred derfor mot reineiernes rettigheter etter konvensjonsbestemmelsen, og var dermed ugyldig. Dommen sa imidlertid ingenting om hva konsekvensen av ugyldighet skulle være. Avgjørelsen fastslo bare at konsesjonsvedtaket var ugyldig.

Rettsvirkning av konstatert ugyldighet – folkerettslige prinsipper og DARS

Grunnloven § 92 fastslår at «statens myndigheter» skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og i for Norge bindende menneskerettslige traktater. At det er statens myndigheter som er pliktsubjekt etter FNs internasjonale konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP), innebærer at brudd på SP artikkel 27 utgjør et brudd på en offentligrettslig forpliktelse. Bestemmelsen regulerer forholdet mellom staten og en folkegruppe, og er derfor klart offentligrettslig av karakter.

Fordi SP-konvensjonen er en del av folkeretten, kommer i utgangspunktet ikke den privatrettslige retteplikten som tidligere omhandlet til anvendelse. Årsaken til dette er at konvensjonen er inkorporert i norsk lov gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 nr. 3. I henhold til menneskerettsloven § 3 fastslås det at SP-konvensjonen ved motstrid skal «gå foran bestemmelser i annen lovgivning», og dermed gis forrang. Den privatrettslige retteplikten som tidligere beskrevet kommer derfor ikke til anvendelse ved brudd på SP artikkel 27. I stedet må konsekvensene av menneskerettighetsbruddet vurderes i lys av folkerettslige regler.

Staters ansvar for brudd på folkeretten reguleres av folkerettslig sedvanerett. Det antas at denne er reflektert i FNs folkerettskommisjon sitt utkast til ansvarsregler, ofte omtalt som «DARS».¹⁹⁶ Utkastet inneholder i artikkel 30 regler om konsekvenser knyttet til brudd på folkeretten. I henhold til bokstav a må en folkerettsstridig handling stoppes. Hvis det er nødvendig å tilbakestille området for å stoppe krenkelsen, vil folkeretten som hovedregel kreve dette. Denne forståelsen støttes blant annet av DARS artikkel 35, som tydelig fastslår at staten som har begått folkerettsbruddet har en plikt til å reetablere situasjonen slik den var før bruddet fant sted.

Artikkel 35 bokstav a og b oppstiller to alternative vilkår som må oppfylles for at restitusjon likevel ikke er pålagt for staten som begår folkebruddet. I bokstav

¹⁹⁴ HR-2021-1975-S, avsnitt 119

¹⁹⁵ HR-2021-1975-S, avsnitt 151

¹⁹⁶ Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts

a unntas staten fra plikten til restitusjon dersom dette ikke er praktisk mulig. Bokstav b gjør unntak fra restitusjonsplikt dersom denne medfører en byrde som er «out of all proportion» i forhold til fordelene som oppnås ved restitusjon, sammenlignet med kompensasjon. At byrden må være «out of all proportion» innebærer en strengere terskel enn det som kreves for å anvende unntaket fra restitusjonsplikten i for eksempel granneloven §§ 10 annet ledd og 11.

Slik det fremgår av ordlyden i artikkel 35 bokstav b, må artikkel 35 leses i sammenheng med artikkel 36 som omhandler kompensasjon. Artikkel 36 første ledd bestemmer at staten som har begått folkerettsbruddet er pliktet å kompensere for skaden som er påført, så lenge «such damage is not made good by restitution». Artikkel 35 og 36 sett i sammenheng innebærer dermed at kompensasjon først blir aktuelt dersom restitusjon ikke gjennomføres fordi det enten vil være praktisk umulig eller fordi det vil medføre en uproporsjonal byrde i forhold til fordelene som oppnås, jf. artikkel 35 bokstav a og b.

Reglene i artikkel 35 og 36 er derfor utformet med utgangspunkt i vederlagssynspunkter. Hovedregelen i folkeretten, i likhet med tingretten, er at urettmessigheten skal opphøre. Det er kun når det enten er umulig å rette, eller når rettingen vil medføre en helt uproporsjonal byrde, at det kan vurderes å la være. Hvis retting ikke gjennomføres, har imidlertid den som har begått folkerettsbruddet en plikt til å betale kompensasjon til den krenkede rettighetshaver.

Det er imidlertid klart at vederlagserstatning i norsk rett verken er avhengig av eller begrenset til økonomisk tap. Dette står i kontrast til formuleringen i DARS artikkel 36 annet ledd, som fastslår at kompensasjonen skal dekke «any financially assessable damage». I kommentarene til DARS-artiklene uttaler FNs internasjonale lovkommisjon at det kvalifiserende vilkåret «financially assessable» er valgt for å ekskludere kompensasjon for det som ofte omtales som «moral damage», eksempelvis skade forårsaket av et brudd som ikke er knyttet til faktisk skade på eiendom eller person. For slike tilfeller skal «satisfaction»-regelen i artikkel 37 komme til anvendelse.¹⁹⁷ I Diallo-saken¹⁹⁸ uttalte imidlertid Den internasjonale domstolen (ICJ) at de «non-material injuries» Diallo var påført som følge av folkerettsbruddet, kvalifiserte ham for kompensasjon etter artikkel 36. Dette skjedde til tross for at ikke-materielle skader generelt er «difficult to measure or estimate by money standards». Retten påpekte at selv om det var utfordrende å kvantifisere skadene, gjorde det dem ikke mindre reelle, og gav ikke grunnlag for å avslå kompensasjon.¹⁹⁹ Derfor kan også ikke-økonomiske tap kompenseres i henhold til regelen i artikkel 36.

Forliket – tilbudets innhold

Fosen-dommen tok ikke stilling til hvilke rettsvirkninger ugyldigheten skulle ha. Den konstaterte kun at konsesjons- og ekspropriasjonsvedtakene var ugyldige grunnet brudd på SP artikkel 27. I ettertid ble det ikke ført sak for retten om hva som måtte skje med vindturbinene som følge av de konstaterte ugyldige vedtakene. Den 6. mars 2024 ble det imidlertid inngått et forlik mellom Nord-Fosen siida og staten. Tilbudet innebar at ikke noen av vindturbinene ble fjernet. Avtalen spesifiserte at det skulle etableres et tilleggsbeite av samme kvalitet som det tapte vinterbeite på Roan. I tillegg må Roan Vind betale Nord-Fosen sitte syv millioner i årlig kompensasjon i hele konsesjonsperioden, ut 2043. Det vil innebære 175 millioner kroner over 25 år. Utbetalingen skal imidlertid reguleres årlig i tråd med prisveksten, slik at utbetalingen vil bli høyere. I tillegg vil Regjeringen sette av 0,1 øre per kilowatttime av verdiskapningen ved vindanlegget direkte til reindriften.

¹⁹⁷ FNs internasjonale lovkommisjon (ILC) s. 383

¹⁹⁸ Guinea v. DR Congo, ICJ 2012

¹⁹⁹ Guinea v. DR Congo, ICJ 2012, avsnitt 24

For reindriftseierne på Nord Fosen vil det innebære en sum på omtrent to millioner kroner årlig.²⁰⁰

Rettslig og rettspolitisk overføringsverdi

Fosen-forliket innebærer at menneskerettighetsbruddet ikke bringes til opphør, men at de berørte reieneierne i stedet tilkjennes økonomisk kompensasjon. Som det fremgår av Høyesteretts uttalelser i dommen, var erstatning for vinterfôring ikke tilstrekkelig til å forhindre brudd på SP artikkel 27. Det er derfor vanskelig å se at den etterfølgende avtalen mellom staten og Nord-Fosen siida, hvor vindturbinene blir stående mot omfattende kompensasjon, innebærer at menneskerettighetsbruddet opphører. Dette styrker inntrykket av at vederlaget ble gitt som et alternativ til retting, snarere enn som et middel til å gjenopprette et urettmessig forhold.

Til tross for at saken gjelder menneskerettigheter og har utspring i folkerettslige forpliktelser, viser Fosen-forliket hvordan økonomisk kompensasjon i praksis kan fungere som en form for privatrettslig håndhevelse ved brudd på offentligrettslige regler. Når retting anses uforholdsmessig, særlig av økonomiske hensyn, kan vederlag likevel ivareta viktige rettsstatlige funksjoner. Det gir den krenkede en anerkjennelse av rettsbruddet, samt en form for reparasjon for å bøte på at krenkelsen ikke oppfører. Samtidig påfører vederlagserstatningen rettsbryteren et økonomisk ansvar som kan virke preventivt.

Dermed illustrerer Fosen-forliket i et større rettspolitisk perspektiv at vederlagserstatning kan fylle et tomrom i sanksjonssystemet – særlig der klassiske former for retting eller ordinær erstatning ikke strekker til. Dette gir støtte til synspunktet om at også brudd på forurensningsloven § 7 kan sanksjoneres med vederlagserstatning. Særlig i tilfeller hvor retting ikke er praktisk mulig, men hvor inngrepet like fullt innebærer en krenkelse av en lovfestet rettsposisjon, fremstår vederlag som et nødvendig og rimelig rettslig virkemiddel.

5.3.4 Kan vederlagssynspunktene komme til anvendelse for ulovlig støyforurensning fra vindkraftverk?

5.3.4.1 Utmålingsprinsipper i naboretten

Bestemmelsene i forurensningsloven om plikten til å unngå forurensning kan ses som en del av det alminnelige vernet av naboers eiendom etter naborettslige prinsipper. Samtidig kan grannelova forstås som en del av forurensningsretten, ettersom loven regulerer hvilke skader og ulemper som kan påføres en naboeiendom, herunder forurensning i form av støy, lukt, støv eller annen miljøbelastning. På denne måten kan grannelova oppfattes som en miljølov på mikronivå, der den beskytter individuelle rettighetshavere mot lokal forurensning.

Uansett hvilken tilnærming man anvender, er poenget at det er en sammenheng mellom forurensningsloven og grannelova. Sammenhengen kommer blant annet til uttrykk i grannelova § 10 første ledd bokstav c, som unntar fra rettingsplikten dersom forurensningen er tillatt i henhold til forurensningsloven § 11. Også i NOU 1982:19 er det påpekt at grannelova § 10 har «stor praktisk betydning»²⁰¹ ved skader og ulemper forårsaket av forurensning, noe som underbygger denne nære koblingen.

I vurderingen av om vederlag kan være en egnet reaksjon ved brudd på forurensningsloven § 7, er det derfor naturlig å se hen til de utmålingsprinsippene som gjelder i naboretten, særlig der disse har etablert vederlag som alternativ til retting.

²⁰⁰ Opsal (2024)

²⁰¹ NOU 1982:19 s. 165

Vederlag er et godt innarbeidet sanksjonsmiddel i naboretten. Etter grannelova §§ 10 annet ledd og 11 første ledd kan en nabo som har blitt utsatt for en rettsstridig krenkelse, henholdsvis ved overskridelse av tålegrensen i § 2 eller ved uhjemlet bygg på nabogrunn, tilkjennes vederlag fremfor at krenkelsen må opphøre. I forarbeidene til grannelova forklarer utvalget at dersom noe ulovlig er satt i verk «tarv det ikkje tolast at tilstand varer ved».²⁰² Enten må «sjølve tiltaket stoggast, eller det lyt sytast for åtgjerder som på annan måte gjer slutt på uretten».²⁰³ Den klare hovedregelen er altså retting. Det erkjennes likevel at det i mange tilfeller kan være «grunn til å gjera unntak frå rettingsskyldnaden: Er tiltaket i seg sjølv nyttig og kome så langt at det er noko mykje påkosta, er det ofte den beste løysinga at det får halda fram, men då sjølv sagt mot fullt vederlag til grannen».²⁰⁴ Samtidig understrekes at fordi en slik løsning minner om ekspropriasjon, må det foreligge en positiv lovhjemmel. Dette i motsetning til hovedregelen om retteplikt, som følger av det forbud som gjør tiltaket ulovlig, og derfor ikke trenger en særskilt lovhjemmel.²⁰⁵

Begrunnelsen bak vederlagserstatning er altså at det i mange tilfeller er gode grunner til å gjøre unntak fra retteplikten. I slike situasjoner kan «ymse flokar i grannehøve» best løses ved at den ene naboen betaler vederlag til den andre, mot å få rett til noe han ellers ikke hadde lov til. Av den grunn skal ikke erstatningen være lik det påførte tapet, men heller være en «motyting» for den retten som blir tildelt den ene naboen til fordel for den andre. Utvalget forklarer at løsninger av dette slag ligner på ekspropriasjon, men at det samtidig er privatrettslige oppgjør som ikke kan rives ut av den naborettslige sammenhengen.²⁰⁶

Grannelova § 10 oppstiller i første ledd første punktum den klare hovedregel om at tilstand som strider mot bestemmelser i §§ 2-5, har naboen krav på at blir rettet. Hovedregelen blir innskrenket gjennom unntak fra retteplikten i både første ledd annet punktum og i annet ledd.

Unntaket i første ledd annet punktum gir, i motsetning til unntaket i annet ledd, ikke naboen krav på vederlag. Naboen har for eksempel etter første ledd annet punktum bokstav b ikke rett på vederlag når «det er gjort vedtak om eller gjeve samtykke til oreigning av grunn til tiltaket, eller når slik oreigningsrett fylgjer direkte av lova». Dersom tiltakshaver ikke kommer til enighet med grunneier om overdragelse av eiendomsrett eller tomtefesteavtale, er den eneste muligheten tiltakshaver har, at forvaltningen fatter vedtak om ekspropriasjon. Hvis dette har vært tilfellet, vil den krenkede naboen altså ikke ha krav på vederlag selv ved manglende retting, selv om tiltaket er ulovlig etter grannelova. Bokstav c fastslår at naboen heller ikke har krav på vederlag dersom ulovligheten etter grannelova skyldes at den forurensende virksomheten har fått innvilget tillatelse etter forurensningsloven § 11. Årsaken til at naboen verken har krav på retting eller vederlag i disse tilfellene er at virksomheten er lovlig, og at man i realiteten står overfor et unntak fra forbudsreglene i grannelova §§ 2-5.²⁰⁷ At virksomheten er lovlig selv om den volder skader eller ulemper som overstiger tålegrensen, er en følge av at virksomheten anses «samfunnsmessig ønskelig».²⁰⁸

For de tilfeller som faller utenfor § 10 første ledd annet punktum, anses derimot ikke virksomheten som lovlig, og situasjonen blir dermed en annen. I disse tilfellene kan tiltakshaver få adgang til å gjøre unntak fra retteplikten mot vederlag, basert på en konkret interesseavveining mellom virksomhetens interesse i å fort-

²⁰² NUT 1957:3 s. 23

²⁰³ NUT 1957:3 s. 23

²⁰⁴ NUT 1957:3 s. 23

²⁰⁵ NUT 1957:3 s. 23

²⁰⁶ NUT 1957:3 s. 23

²⁰⁷ NOU 1982:19 s. 166

²⁰⁸ NOU 1982:19 s. 166

sette og hensynet til naboen. Dette innebærer at tiltakshaveren slipper å reversere tiltaket som allerede er iverksatt. Ved å slippe å gjøre om

Slepp [han] det tapet, og det kan vera at det heile er til vinning for han. Det er då ikkje så mykje å seia på at han må gjera skikkeleg opp for seg. Dessutan kan det vera tilfelle der nan beint fram ville ha ei nettovinning av å få halda fram. Når han då har skapt tilstandet i strid med det grannen har krav på etter lova, er det ikkje meir enn rimeleg at det vert ytt eit skikkeleg vederlag, som etter lova i det minste må svara til skaden. I dette ligg og at vederlaget kan setyast noko høgre etter omstenda.²⁰⁹

Begrunnelsen for vederlagserstatning etter grannelova baserer seg dermed på at tiltaket i seg selv er nyttig, samt at det har blitt investert betydelige ressurser til dets gjennomføring. Følgelig anses det som den beste løsningen at tiltaket får fortsette, men mot fullt vederlag. Vederlaget er særlig begrunnet i det faktum at tiltakshaver slipper å bære kostnadene ved retting, og at den manglende rettingen i enkelte tilfeller kan føre til en økonomisk berikelse for ham. Rene rimelighets-hensyn tilsier derfor at det skal betales vederlag til den krenkede naboen.

Denne begrunnelsen er ikke spesifikk for grannelova, men gjenspeiler et bredere prinsipp. Når inngrepet er rettsstridig og det ikke er rimelig å kreve retting, kan det i stedet ytes kompensasjon. Det samme resonnementet kan anvendes i tilfeller der forurensning, eksempelvis fra et vindkraftverk, skjer i strid med forurensningsloven § 7. Også slike tiltak kan være samfunnsnyttige og kostnads-krevende, noe som kan gjøre retting (for eksempel stans i produksjon) uforholdsmessig. I slike tilfeller fremstår vederlag som en logisk og rettferdig sanksjon. At tiltak som er iverksatt i strid med forurensningsloven § 7 likevel kan anses som samfunnsnyttige, fremgår forutsetningsvis av forurensningsloven § 11, som gir forurensningsmyndigheten adgang til å gi slik virksomhet tillatelse til å forurense.

5.3.4.2 Vederlagserstatning etter forurensningsloven

Som nevnt regulerer ikke forurensningsloven spørsmålet om vederlagserstatning ved overtredelse av loven. Derfor må de alminnelige erstatningsreglene legges til grunn. Det er på det rene at erstatningsutmåling ved krenkelse av naboretten kan baseres på vederlagsprinsipper. Spørsmålet blir om det er grunn til å operere med andre erstatningsprinsipper ved krenkelse av forurensningsloven § 7.

5.3.4.2.1 Forholdsmessighetsbegrensning forhindrer «retting»

For det første er ordlyden i forurensningsloven § 7 ganske likt utformet som grannelova § 2. Begge bestemmelser innledes med «Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som [...]», og innebærer dermed plikt til å unnlate å ha noe eller gjøre bestemte handlinger. Selv om forurensningsloven § 7 ikke har noen regel om retting, har den i annet ledd en bestemmelse om *tiltaksplikt* ved brudd på første ledd. Regelen om tiltaksplikt presiserer «den ansvarlige» sin plikt til å unngå forurensning etter første ledd.²¹⁰

Paragraf 7 annet ledd første punktum gjelder dersom det er oppstått «fare for forurensning», mens annet ledd annet punktum gjelder når forurensningen har inntrådt. Det er derfor annet ledd annet punktum som er relevant ved støyforurensning i strid med forurensningsloven § 7 første ledd. Annet punktum fastslår at forurenseren skal sørge for tiltak for å «stanse, fjerne eller begrense virkningen av [forurensningen]». Plikten omfatter også «å treffe tiltak for å avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen eller av tiltakene for å motvirke den». Tiltaksplikten er imidlertid ikke absolutt, men begrenses til det som «står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås», jf. fjerde punktum.

²⁰⁹ NOU 1982:19 s. 167

²¹⁰ Bugge (2019) s. 317

Selv om regelen i annet ledd ikke betegnes som en retteplikt, men snarere som en presisering av plikten til å unngå forurensning i henhold til første ledd, har den likevel likheter med en regel om retteplikt. Formålet med annet ledd er å forhindre at konsekvensene av et pliktbrudd etter første ledd materialiserer seg. På den måten kan man si at hensikten er å rette opp det pliktbrudd som har oppstått.

I praksis finnes det to ulike måter for tiltakshaver å rette bruddet på forurensningsloven § 7 første ledd. Det første alternativet innebærer å redusere støynivået slik at det ikke lenger overstiger terskelen for å medføre «nevneverdige» skader eller ulemper. Med tanke på den ekstremt lave terskelen som må overskrides for at unntaket i § 8 tredje ledd ikke kommer til anvendelse, jf. drøftelsen ovenfor, vil det trolig bare være stansing av vindkraftverket som kan sikre at terskelen ikke lenger overskrides.

Det andre alternativet for å unngå brudd på plikten etter § 7 er å få innvilget en støytillatelse etter forurensningsloven § 11 første ledd. Dersom tiltakshaver ikke får innvilget støytillatelse overhodet, eller dersom vilkårene i tillatelsen er så tyngende at tiltakshaver ikke klarer å drifte i samsvar med tillatelsen, vil dette i praksis også bety at vindkraftverket må stanse.

Under forutsetning av at stansing av vindkraftverket er den eneste måten å sikre retting av bruddet på forurensningsloven § 7, blir spørsmålet om tiltaksplikten i form av stansing vil stå i et «rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås».²¹¹ Dette spørsmålet er det samme som foretas ved vurdering av retting og vederlag i tingretten, men med en noe annerledes formulering.

Svaret på spørsmålet vil bero på en vurdering av om fordelene ved å stanse vindkraftverket, i form av reduserte støyulemper for naboene, veier opp for de tapene tiltakshaver har som følge av stansingen av vindkraftverket. I vurderingen må en også ta med kostnader i form av at stansingen reduserer tilgang på fornybar energiproduksjon, som vil spille negativt inn i ønsket om mer miljøvennlig energi.

I dommen inntatt i Rt. 2004 s. 698 forklarer Høyesterett i avsnitt 37 at begrensningen i tiltaksplikten innebærer at det skal «foretas en forholdsmessighetsvurdering hvor det som eventuelt kan oppnås ved de aktuelle anordningene, må avveies mot de utgiftene og de ulempene de kan medføre». Fastleggelsen av forholdsmessighetsbegrensningen må dessuten skje i lys av lovens formålsbestemmelse som angir lovens hensikt som å «verne» det ytre miljø²¹² og samtidig sikre at forurensninger ikke «går ut over trivselen».²¹³ Samtidig er ikke bare miljøhensyn og hensynet til trivsel av betydning for praktiseringen av loven. Når formålsparagrafen benytter uttrykket «forsvarlig miljøkvalitet» i § 1 annet ledd, ligger det i dette begrep at miljøhensynet må avveies mot andre sosiale og økonomiske hensyn.²¹⁴ At dette er hensyn som skal vektlegges fremkommer også av retningslinjene i § 2 nr. 1 som fastslår at loven skal nyttes for å oppnå en miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av «helse, velferd, naturmiljøet, kostnader forbundet med tiltakene og økonomiske forhold». At de økonomiske forholdene skal vektlegges innebærer at det er de bedriftsøkonomiske forhold, det vil si økonomiske konsekvenser for forurenseren ved gjennomføringen av tiltaket, som skal vektlegges.²¹⁵ Dersom forurenseren må innstille virksomheten for å oppfylle tiltaksplikten, med påfølgende konsekvenser dette vil ha for arbeidsplasser og lokalsamfunnet, vil også dette forhold kunne tillegges vekt.²¹⁶ Avgjørende for tiltakspliktens omfang vil dessuten være hvor alvorlig forurensningen er. Dersom

²¹¹ Forurensningsloven § 7 annet ledd fjerde punktum

²¹² Bratteng (2024) § 7 note 7

²¹³ Forurensningsloven § 1 annet ledd

²¹⁴ Bugge (1999) s. 323-324

²¹⁵ Bugge (1999) s. 327

²¹⁶ Bugge (1999) s. 327

det er tale om en direkte helserisiko eller fare for mennesker, må hovedregelen være at trusselen skal fjernes selv om kostnaden er høy.²¹⁷

I den konkrete vurderingen av om tiltaksplicht i form av stansing av vindkraftverket ville stå i et «rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås» er det viktig å ha i mente lovens hensikt om å verne det ytre miljø og sikre at forurensninger ikke går ut over trivselen. Dette taler med stor vekt for at stansing ville stå i et rimelig forhold til de ulemper for naboene som kan unngås. På den annen side bidrar vindkraftverk til å sikre en forsvarlig miljøkvalitet, dersom man ser bort fra støyforurensningen. Økt bruk av fornybar energi reduserer behovet for fossilt brensel, noe som medfører lavere karbonutslipp og dermed en bedre miljøkvalitet. I tillegg vil det få betydelige økonomiske konsekvenser dersom vindkraftverket må stanses. For det første har det vært store kostnader forbundet med bygging av vindturbiner. Videre vil det medføre store økonomiske tap dersom vindkraftverket settes på pause i stedet for å være i drift. Det er også relevant å merke seg at omfanget av forurensningen ikke er særlig alvorlig. Selv om det foreligger brudd på forurensningsloven § 7, har vindkraftverket likevel fått innvilget konsesjon etter energiloven § 1-2, noe som tyder på at private interesser er blitt vektlagt i konsesjonsbehandlingen. Siden støyen fra vindturbinene ikke utgjør en direkte fare for naboene, men snarere påvirker trivselen deres, må de økonomiske konsekvensene ved å stanse driften veies tungt. Dette taler for at stansingen av vindkraftverket ikke ville stå i et «rimelig forhold» til de ulempene man ønsker å unngå for naboene.

5.3.4.2.2 Effektivisere sanksjonssystemet i forurensningsretten samt reparere rettsbruddet

Ettersom tiltaksplichten ikke kan strekkes så langt at retting blir aktuelt for et tilfelle som det foreliggende, blir vederlagserstatning en desto mer relevant sanksjon. Selv om lovutvalget i NUT 1957:3 presiserte at å unnlate å rette ved brudd på grannelova § 2 var et ekspropriasjonslignende tilfelle, og derfor krevde «positiv lovheimel»²¹⁸ må det som nevnt i dag antas å gjelde et ulovfestet prinsipp i norsk rett om at den som «rettsstridig utnytter andres verdier, etter omstendighetene blir forpliktet til å betale vederlag for tilegnelsen, uavhengig av om rettighetshaveren kan påvise et bestemt økonomisk tap».²¹⁹ Kravet om positiv lovhjemmel kan derfor tvilsomt holde frem i dag.

Sanksjoner gir som nevnt uttrykk for hvilken mulighet rettighetshaveren har til å gjennomføre retten, det vil si sørge for at plikten etterleves.²²⁰ For å sikre en effektiv etterlevelse av rettigheten er det derfor nødvendig med en materiell sanksjon²²¹ som gir rettighetshaveren mulighet til å gjennomføre retten. At det har utviklet seg en tilstand i norsk rett hvor det ikke er praksis for å søke om utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 ved etablering av vindkraftverk, tilsier at dagens sanksjonssystem ikke er effektivt nok. At tiltakshavere bygger vindkraft som påfører naboer støyforurensning i strid med forurensningsloven § 7 tilsier at disse naboene kan tilkjennes vederlagserstatning.

Det legislative grunnlaget for vederlagsregelen kan nettopp formuleres som at den som bevisst tilegner seg andres eiendom, ikke skal kunne komme billigere unna enn den som har brukt eller anskaffet eiendommen på lovlig vis.²²² Denne begrunnelsen vil også gjelde ved spørsmål om å tilkjenne vederlagserstatning ved brudd på forurensningsloven § 7. Hadde tiltakshaveren søkt utslippstillatelse etter

²¹⁷ Bugge (1999) s. 326

²¹⁸ NUT 1957:3 s. 23

²¹⁹ Mestad (2001) punkt 3.2

²²⁰ Hjelmeng (2003) s. 38

²²¹ Hjelmeng (2003) s. 38

²²² Mestad (2001) punkt 3.2

§ 11 før byggingen av vindkraftverket, kunne kommunen ha fastsatt strengere støygrenser enn det NVE godtok ved konsesjonsvedtak etter energiloven. Strengere grenseverdier kunne ha medført færre turbiner, blant annet fordi støynivået avhenger av avstanden til støymottakerne, og dermed redusert tiltakshaverens inntjening.²²³ Ved å unnlate å søke om tillatelse og dermed bryte § 7, kan tiltakshaveren i praksis oppnå en høyere gevinst enn en aktør som følger lovens krav. Et slikt utfall strider mot grunnleggende rettferdshensyn og gir et klart argument for å anvende vederlag som sanksjon.

I tråd med uttalelsene i Naturbetong II om at «erstatningen [samtidig skal] virke preventivt», og at det derfor ikke er ønskelig at en tomteeier «setter seg utover en strøksservitutt fremfor å benytte de muligheter loven gir til å få den moderert eller fjernet», fremgår det at erstatningen må settes høyt nok til å motvirke slike lovbrudd. Høyesterett presiserte at for å oppnå den preventive effekten vederlagsinstituttet er ment å ha, måtte Naturbetong avstå en del av gevinsten fra prosjektet. Det samme resonnementet gjør seg gjeldende ved ulovlig støyforurensning fra vindkraftverk. Også her vil det være rimelig at tiltakshaver må avgi en del av økonomisk gevinst dersom virksomheten fortsetter i strid med gjeldende rett.

I tillegg til prevensjonshensynet aktualiseres også reparasjonshensynet. Når retting, det vil si stans av driften, anses uforholdsmessig på grunn av store økonomiske konsekvenser, får vindkraftverket fortsette i strid med forurensningsloven § 7. Selv om regelbruddet gjelder en offentligrettslig norm, er det primært naboene som rammes. Rimelighetshensyn tilsier derfor at de tilkjennes vederlagsersättning som kompensasjon for en belastning som potensielt ville vært redusert dersom tiltakshaver hadde søkt tillatelse etter § 11 før utbygging.

5.3.5 Delkonklusjon

Gjennomgangen har vist at vederlagsinstituttet bygger på to sentrale hensyn: reparasjon og prevensjon. Disse hensynene er godt forankret i rettskildene, særlig i de privatrettslige bestemmelsene i grannelova §§ 10 og 11. Selv om disse hjemlene gjelder inngrep i privatrettslige posisjoner, er det ingenting som tilsier at de underliggende hensynene ikke også kan gjøre seg gjeldende ved brudd på offentligrettslige normer, særlig når formålet med den offentligrettslige regelen er å beskytte enkeltpersoner. Forurensningsloven § 7 er et slikt tilfelle.

Formålet med forurensningsloven er ikke bare å beskytte naturmiljøet i vid forstand, men også å skjerme enkeltpersoner mot helseskade og nedsatt livskvalitet som følge av forurensning. Dette private vernet åpner for å anvende vederlagssprinsipper ved overtredelser av § 7, på samme måte som ved inngrep i naboettslige eller servituttbaserte rettigheter. Der tiltakshaver forårsaker rettsstridig støy uten å søke tillatelse etter § 11, foreligger et inngrep i naboenes rettsposisjon. Dette er parallelt med tilfellene i Naturbetong II og etter grannelova § 10, hvor vederlag tilkjennes fordi retting anses uforholdsmessig.

Ved å anvende etablerte vederlagssynspunkter i slike tilfeller, oppnår man to formål: å kompensere for den rettsstridige belastningen, selv der det ikke foreligger målbart økonomisk tap, og å etablere en økonomisk sanksjon som forebygger tilsvarende lovbrudd i fremtiden. Dette er særlig viktig der retting, som stans i drift, ikke fremstår som et realistisk alternativ.

Den manglende etterlevelsen av søknadsplikten etter § 11, særlig i forbindelse med vindkraftutbygging, illustrerer at dagens sanksjonssystem ikke er tilstrekkelig effektivt. Når tiltakshavere kan bryte loven og samtidig sikre seg økonomiske fordeler, svekkes både tilliten til regelverket og beskyttelsen av dem som rammes. I en slik kontekst fremstår vederlag som rettferdig og nødvendig.

Fosen-forliket viser at vederlag også benyttes som erstatning der retting er svært økonomisk belastende. Selv om saken gjaldt menneskerettsbrudd, illustrerer den

²²³ NVE (2024)

hvordan økonomisk kompensasjon kan tre i stedet for opphør av rettsstrid. Dette gir et argument for at også brudd på forurensningsloven § 7 skal kunne møtes med vederlag der retting er uforholdsmessig.

6 Konklusjon

Denne avhandlingen har undersøkt i hvilken grad konsesjonssystemet etter energiloven ivaretar naboers rett til et stille og helsemessig forsvarlig bomiljø ved etablering av vindkraftverk, og om støy fra slike anlegg, selv når konsesjon foreligger, kan anses som rettsstridig forurensning etter forurensningsloven § 7, jf. §§ 8 tredje ledd og 11. Under forutsetning om at slik rettsstridig forurensning forelår, ble det vurdert hvorvidt berørte naboer kunne ha krav på vederlagserstatning etter alminnelige erstatningsrettslige prinsipper.

Gjennomgangen av regelverket og forvaltningspraksis viser at konsesjonssystemet etter energiloven i begrenset grad ivaretar naboers rett til et stille og helsemessig forsvarlig bomiljø ved etablering av vindkraftverk. Kommunenes rolle i reguleringsprosessen er begrenset til en ja/nei-kompetanse, uten rettslig adgang til å fastsette bindende støygrenser i områdereguleringen. Naboers interesser vurderes utelukkende innenfor rammen av den helhetlige, skjønnsmessige vurderingen av tiltakets «samfunnsmessige rasjonalitet» etter energiloven § 1-2. I praksis innebærer dette at overordnede samfunnsinteresser, særlig knyttet til kraftproduksjon og det grønne skiftet, ofte får forrang, mens individuelle velferdshensyn og lokalt bomiljøvern får liten gjennomslagskraft i vurderingen NVE foretar. Dersom det anses som nødvendig for vindkraftverkets «realiserbarhet», vil NVE ofte være tilbøyelig til å gi tiltakshaver konsesjon på tross av at konsekvensutredningen har påvist at naboer vil bli påført betydelige støyulempes ved realisering av vindkraftverket. Regelverket gir derfor et relativt svakt vern for naboer som rammes av støy fra vindkraftverk.

Videre viser analysen at støy fra slike anlegg, selv når anlegget er konsesjongitt etter energiloven, kan være rettsstridig forurensning etter forurensningsloven § 7, jf. § 8 tredje ledd og § 11. Det er særlig to forhold som tilsier dette. For det første oppfyller støy fra vindturbiner klart vilkårene for å regnes som «forurensning» etter § 6, og samtidig skal det svært lite til før unntaksregelen i § 8 tredje ledd er oversteget, slik at vindkraftanlegget behøver utslippstillatelse etter § 11. Likevel er praksisen at det sjelden eller aldri søkes om utslippstillatelse, til tross for at det som oftest er krav om dette. Det innebærer at flere vindkraftanlegg opererer i strid med forurensningsloven, til skade for naboene. Konsesjon etter energiloven gir ikke unntak fra miljørettslige plikter etter forurensningsloven, og naboer står dermed i realiteten uten effektivt vern mot støyplager etter forurensningsloven.

Forutsatt at slik rettsstridig forurensning foreligger, tilsier hensynene i vederlagsinstituttet at naboene kan kreve vederlagserstatning etter alminnelige erstatningsrettslige prinsipper. Vederlagsinstituttet bygger på to bærende hensyn, reparasjon og prevensjon, som er godt forankret i norsk rettspraksis, samt privatrettslig regelverk som grannelova og servitutlova. Reparasjon- og prevensjonshensynene kan også få anvendelse ved brudd på offentligrettslige normer, når slike normer, som forurensningsloven § 7, har til formål å beskytte private rettsposisjoner.

Der retting fremstår som uforholdsmessig, eksempelvis fordi stans i vindkraftproduksjon vil medføre betydelige samfunnsøkonomiske konsekvenser, fremstår vederlag som en nødvendig og rettferdig reaksjon. Ikke bare gir det kompensasjon til den krenkede, det virker også preventivt overfor tiltakshavere som ellers ville kunne spekulere i lovbrudd for å maksimere inntjening. Fosen-forliket viser at vederlag kan benyttes som alternativ der opphør av rettsstrid ikke fremstår som realistisk, og gir støtte til at slike ordninger også kan anvendes ved brudd på forurensningsloven.

Avslutningsvis viser oppgaven at dagens system, både i konsesjonsprosess og i håndhevingen av miljøregelverket, etterlater et rettstomt rom for naboer som rammes av vindkraftstøy. I dette rommet kan vederlagserstatning fungere som en

nødvendig og rimelig sanksjon, både for å beskytte individuelle interesser og for å sikre etterlevelse av miljørettslige plikter.

Litteraturliste

Norske lover

1814. Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814
1915. Lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene
1959. Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om overføring av fast eiendom
1961. Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar
1963. Lov 14. juni 1963 nr. 1 om hendelege eiendomshøve
1967. Lov 10. februar 1967 om behandlingssaker
1968. Lov 29. november 1968 nr. 1 om særlege rettar over framand eiendom
1981. Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall
1990. Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m.
1996. Lov 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste
1999. Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
2000. Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann
2007. Lov 21. desember 2007 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser
2008. Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling
2010. Lov 26. mars 2010 nr. 8 om beskyttelse av varemerker
2016. Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser

Norske forskrifter, retningslinjer og veiledere

1990. Forskrift 7. desember 1990 nr. 959 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energilovforskriften)
2004. Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften)
2006. Forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
2017. Forskrift 21. juni 2017 om konsekvensutredninger
2019. Forskrift 31. oktober 2019 nr. 1455 om delegering av myndighet etter energiloven til Norges vassdrags- og energidirektorat
2024. Forskrift 20. desember 2024 nr. 3400 om kommunens myndighet etter forurensningsloven
2021. Klima- og miljødepartementet. *Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442/2021)*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/7d2793f6d8254e4b9cc2c4f33592657f/t-1442-2021.pdf>
2023. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). *Veileder for økt fornybar energiproduksjon*.
<https://innlandetfylke.no/tjenester/klima-energi-og-miljo/energi/veileder-for-okt-fornybar-energi-produksjon/3-hvilke-energiteknologier-er-utslippsfrie-teknologier>

logisk-modne-og-mest-kostnadseffektive/3-1-fornybare-energikilder/3-1-3-vannkraft/

2024. Miljødirektoratet. *Veileder om behandling av støy i arealplanlegging M-2061*. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/forurensning/stoy/for-myndigheter/veileder-om-behandling-av-stoy-i-arealplanlegging/beregninger-og-maling/9.5-beregningsmetoder>

2024. Miljødirektoratet. *Veileder for å vurdere risiko for mennesker (human helse)*. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/forurensning/forurenssetgrunn/for-naringsliv/forurenssetgrunn-veileder/risikovurdering-av-forurenssetgrunn/vurdere-risiko-for-mennesker/>

2024. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). *Veileder for anleggskonsesjon for vindkraftverk med installert effekt ≤ 10 MW*. <https://www.nve.no/media/2247/veileder-vindkraftverk-tom-10-mw.pdf>.

2025. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). «Konsesjonsbehandling av vindkraftverk på land». <https://www.nve.no/konsesjon/vindkraft-paa-land/konsesjonsbehandling-av-vindkraftverk-paa-land/>

Norske lovforarbeider og stortingsmeldinger

Ot.prp. nr. 43 (1957) Om lov om ekspropriasjon av fast eiendom

NUT 1957:3 Om eighedsretten i grannhøve

Ot.prp. nr. 24 (1960–61) Om lov om rettshøve mellom grannar

NUT 1977:1 Utkast til lov om vern mot forurensing og forsøpling med motiver

Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)

Innst.O. nr. 25 (1979–1980) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)

Ot.prp. nr. 1 (1982–1983) Om lov om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven), og i 8. februar 1980 nr. 2 om pant

NOU 1982:19 Generelle lovregler om erstatning for forurensningsskade

Ot.prp. nr. 43 (1989–1990) Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (Energiloven)

Ot.prp. nr. 39 (1998–1999) Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

Innst.O. nr. 101 (1999–2000) Innstilling frå energi- og miljøkomiteen om lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

Ot.prp. nr. 56 (2000–2001) Om lov om endringer i lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven)

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Ot.prp. nr. 62 (2008–2009) Om lov om endringer i energiloven

Prop. 91 L (2016–2017) Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgaveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport

Prop. 111 L (2022–2023) Endringer i energiloven og plan- og bygningsloven (vindkraft på land)

Prop. 43 L (2024–2025) Endringer i energiloven (tidlig saksavslutning mv.)

Meld. St. 13 (2020–2021) Klimaplan for 2021–2030

Norske rettsavgjørelser

Rt. 1981 s. 343

Rt. 1998 s. 416

Rt. 1998 s. 2011

Rt. 2004 s. 698

Rt. 2007 s. 1183

Rt. 2007 s. 1573

Rt. 2008 s. 362

Rt. 2009 s. 1142

Rt. 2011 s. 228

Rt. 2012 s. 1985

HR-2017-2064-A

HR-2019-1593-U

HR-2021-953-A

HR-2021-1975-S

HR-2022-1119-A

TNERO-2011-41 222

LB-2006-75 835

LB-2019-124 354

Internasjonale rettsavgjørelser

Guinea v. DR Kongo. Ahmadou Sadio Diallo (Guinea v. DR Kongo), International Court of Justice, Judgment, 30. november 2012.

Forvaltningspraksis og avgjørelser

2004. Statsforvalteren i Oppland. 16. juli 2004. Dokumentnr. 2004/101. <https://www.sivilombudet.no/kapittel-4-referat-av-saker/101-sporsmal-om-en-beslutning-om-ikke-a-kreve-konsesjon-etter-forurensnings-loven-var-et-enkeltvedtak/>.

2013. NVE. *Bakgrunn for vedtak*, 19. desember 2013. Dokumentnummer 200 903 265-156. [Lest i NVE sitt konsesjonssak-register].

Rapporter

NVE (2018) *Nasjonal ramme for vindkraft. Temarapport om nabovirkninger*. 72/2018. Oslo: 3. september 2018. https://publikasjoner.nve.no/rapport/2018/rapport2018_72.pdf

Opinion AS (2023) *HELSEKARTLEGGING BLANT BEBOERE NÆR TYSVÆR VIND-PARK*

Rapport fra spørreundersøkelse og dybdeintervju. Oslo: Desember 2023.

https://www.tysver.kommune.no/_f/p1/i9820ceda-3d74-4805-a06b-a76b09bd8b4a/rapport_helsekartlegging-blant-beboere-nar-tysvar-vind-park_20_122_023.pdf.

Litteratur

- Andersen (2023) Andersen, Markus Lund. «Vindkraftverks påvirkning på boligprisene for nærliggende boliger – En Hedonisk Prisstudie i Norge». Oslo: Universitetet i Oslo.
- Backer (2022) Backer, Inge Lorange. «Hvilken vei blåser vinden i Norge?», *Festskrift till Jan Darpo*, Författarna och Iustus Förlag AB.
- Bratteng (2024) Bratteng, Einar. «Karnov lovkommentar til forurensningsloven». I *Lovdata Pro* (2025) hentet 11.02.2025.
- Bugge (1999) Bugge, Hans Christian. *Forurensningsansvaret: det økonomiske ansvaret for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning*. Otta: Tano Aschoug, 1999.
- Bugge (2015) Bugge, Hans Christian. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2015.
- Bugge (2019) Bugge, Hans Christian. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 5. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
- Bugge (2022) Bugge, Hans Christian. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 6. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2022.
- Eng (2007) Eng, Svein. *Rettsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget, 2007.
- FNs internasjonale lovkommissjon (ILC) (2001) Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II (Part Two)
- Falkanger (2023) Falkanger, Thor. «Grannelova, lovkommentar». I *Juridika.no* hentet 03.02.2025.
- Fjordkraft (2024) Fjordkraft. «Hvor mye koster en dusj?» <https://www.fjordkraft.no/strom/stromprat/stromforbruk/hvor-mye-koster-en-dusj/> Hentet 01.04.2025
- Gisle (2025) Gisle, Jon. «sanksjon». I: Store norske leksikon (21. februar 2025). https://snl.no/sanksjon_-_jus hentet 1. mai 2025.
- Hagstrøm (2019) Hagstrøm, Viggo og Stenvik, Are. *Erstatningsrett*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
- Hjelmeng (2003) Hjelmeng, Erling. *Privat håndhevelse av EØS-avtalens konkurranse-regler*. Fagbokforlaget, 2003.
- Hofstad (2024) Hofstad, Knut. «vindkraftverk». I Store norske leksikon (20. april 2024). Hentet 12. september 2024 fra <https://snl.no/vindkraftverk>.
- Holth (2024) Holth, Fredrik og Winge, Nikolai K.. *Plan- og bygningsrett: kort forklart*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2024.
- Kampevoll (2025) Kampevoll, Fredrik. «Enorme summer ut av landet. Her er vindkraftens norske tapere.» NRK, 18.03.2025 https://www.nrk.no/norge/xl/enorme-summer-ut-av-landet.-her-er-vindkraftens-norske-tapere-1.17_259_452, hentet 19.03.2025.
- Mamen (2025) Mamen, Jostein og Benestad, Rasmus. «global oppvarming». I Store norske leksikon (20. februar 2025). https://snl.no/global_oppvarming hentet 1. mars 2025.

- Mestad (2001) Mestad, Ingvild. «Erstatning ved krenkelse av markedsføringslovens bestemmelser til vern om immaterielle verdier» Lov og rett årg. 40, nr. 10 (2007) s. 610-623. [Lest i Scandinavian University Press].
- Miljødirektoratet (2025) Miljødirektoratet. «Forvaltning av støy.» Sist oppdatert [09.01.2025]. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/forurensning/stoy/forvaltning-av-stoy/>.
- Monsen (2007) Monsen, Erik. *Berikelseskrav: vederlagskrav og vinningsavtåelseskrav*. Oslo: J. W Cappelens Forlag AS, 2007.
- Multiconsult Norge AS (2020) Toft, Helge; Mork, Kjetil og Ellingsen, Ole Christoffer. «Tiltaksplan for støy.» <https://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201710090/3149438>.
- Myklebust (2024) Myklebust, Ingunn Elise. «Karnov lovkommentar til Plan- og bygningsloven». I *Lovdata Pro* (2024) hentet 06.03.2025.
- NVE (2024) NVE. «Kostnader for kraftproduksjon.» (26. september 2024). <https://www.nve.no/energi/analyser-og-statistikk/kostnader-for-kraftproduksjon/> hentet 13.03.2025.
- Opsal (2024) Opsal, Karoline. «Fosen-saken: Enighet mellom Nord-Fosen siida og staten.». NRK, 06.03.2024, <https://www.nrk.no/trondelag/enighet-om-mellom-nord-fosen-og-roan-vind-1.16792292> april 2025.
- Pripp (2023) Pripp, Are Hugo. «Når utvalget er lite.» *Tidsskrift for den norske legeforening* vol. 143. <https://tidsskriftet.no/2023/04/medisin-og-tall/nar-utvalget-er-lite>.
- Reiten (2024) Reiten, Magne. «Karnov lovkommentar til oreigningslova» I *Lovdata Pro* (2025) hentet 19.03.2025.
- Schütz (2025) Schütz, Sigrid Eskeland. «Karnov lovkommentar til Plan- og bygningsloven». I *Lovdata Pro* (2025) hentet 26.03.2025.
- Skarvang (2024) Skarvang, Knut. «Karnov lovkommentar til tomtefestelova» I *Lovdata Pro* (2025) hentet 06.05.2025.
- Solli (2023) Solli, Gunnhild Storbekkrønning. «Karnov lovkommentar til Vannressloven» I *Lovdata Pro* (2025) hentet 31.03.2025.
- Topdahl (2023) Topdahl, Rolv Christian og Espeland, Stian. «Annerledeslandet. Nå satser Norge på havvind, på sin helt egen måte. Dét kan bli risikabelt.» NRK, 17. januar 2023. https://www.nrk.no/klima/xl/sorlige-nordsjo-ii_-tre-grunner-til-at-havvind-i-norge-kan-bli-ekstra-dyrt-1.16729207.