

Inge Lorange Backer

Norsk miljølovgivning gjennom 50 år – for et bedre miljø?^{*}

1 Innledning

Går vi 50 år tilbake, var det bare ansatser til miljølovgivning og ingen samlet miljøvernadministrasjon i Norge. Vi hadde en naturvernlov som så vidt ga grunnlag for den første nasjonalparken i Rondane, og vannforurensning var regulert i vassdragsloven.¹ De svære vegetasjonsskadene i Årdal og Sunndal fra aluminiumfabrikkenes fluorutslipp hadde bragt frem et røykskaderåd med grannelova av 1961, og rådet hadde til oppgave å gi løyve og fastsette vilkår for luftforurensende industri.² Det ble ledet av Knut Blom, som da var høyesterettsdommer – dette var altså en tid da det var fullt akseptert å kombinere dommerembetet i Høyesterett med et fremtredende verv i offentlig forvaltning.³

Så kom naturvernåret 1970 med en ny naturvernlov og Mardøla-aksjonen mot utbyggingen av Nord-Europas høyeste vannfall.⁴ I miljøvern-

* Opprinnelig holdt som foredrag på et seminar ved Universitetet i Oslo på Verdens miljøverndag 5. juni 2018 der professor emeritus Hans Christian Bugges virke for miljørettsfaget og miljørettsforskningen i Norge gjennom flere tiår ble markert. Enkelte endringer er gjort med tanke på trykning i *de Lege* og fotnoter tilføyd.

¹ Lov 1. desember 1954 nr. 2 om naturvern, jf. kgl.res. 21. desember 1962 om naturfreda område, Rondane og lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene.

² Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar (grannelova) §§ 19 og 21.

³ I dag ville dette ganske sikkert ikke bli akseptert, jf. om krav til godkjenning for slike sidegjøremål domstolloven 13. august 1915 nr. 5 § 121 c første ledd nr. 3.

⁴ Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern. Om utbyggingen av Mardøla og Mardøla-aksjonen se Inge Lorange Backer: «Mardøla – før Alta», i Reidun Førde, Morten Kjelland og Ulf Stridbeck (red.): *Cand. mag., cand. med., cand. jur., cand. alt. Festskrift til Aslak Syse* (Oslo 2016) s. 17–36.

politikken var 1972 et vendepunkt med to milepeler: den FN-organiserte Stockholmkonferansen med sin deklarasjon og etableringen av verdens første miljøverndepartement i Norge. Det innledet en aktiv fase med miljøvernlovgivning.

2 Lovgivningen om forurensning

Bevisstheten om forurensningsproblemene økte sterkt. I 1975 sto «Forurensningsproblemer» på programmet for det 27. nordiske juristmøte i Reykjavik. Arbeidet med forurensningsloven startet for alvor kort tid etterpå. Det prinsipielle grunnlaget var stortingsmeldingen om forurensningspolitikken som ble lagt frem i 1975 av Gro Harlem Brundtland,⁵ for en stor del ført i pennen av Hans Christian Bugge. Det er et av flere eksempler på at arbeidet med en ny miljølov er forankret i en stortingsmelding. Den la opp til å gjennomføre forurensningspolitikken på tre lovgrunnlag: en samlet lov om forurensninger, en ny lov om produktkontroll, og en oppdatert lov om arealplanlegging.

Forurensningsloven foregrep – sammen med de tilsvarende svenske og danske lovene – ideen om en samlet forurensningskontroll, som på europeisk nivå først fikk gjennomslag med IPPC-direktivet i 1996.⁶ Til forskjell fra tidligere lovgivning sikret loven at forurensende utslipp fra en og samme kilde til forskjellige resipienter – vann, luft og jord – ble vurdert under ett. I tråd med stortingsmeldingen tok loven som utgangspunkt at ingen har rett til å forurense uten videre. Hensynet til miljøet ble altså satt øverst; andre hensyn fikk man vurdere opp mot miljøhensyn.

Forurensningsloven var mest en lov for industriforurensning og kommunale utslipp, dvs. utslipp av sanitært avløpsvann, men tok mål av seg til å dekke alle stasjonære forurensningskilder. Den la opp til konsesjonsbehandling av utslipp, men det var klart at det ikke kunne gjennomføres for både stort og smått, og at man mest mulig måtte få regulert utslipp fra tallrike kilder gjennom forskrifter uten noen enkeltsaksbehandling. Forskrifter ble vedtatt etter hvert for ulike utslippskilder og senere samlet

⁵ St.meld. nr. 44 (1975–76) Tiltak mot forurensninger.

⁶ Direktiv 96/61/EF om integrert forebygging og begrensning av forurensning. Om lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) og hvordan den kom til, se Hans Christian Bugge: «Forurensningsloven i et jubileumsår», i Hans Christian Bugge mfl.: *Lov, liv og lære. Inge Lorange Backer 70 år* (Oslo 2016) s. 126–140.

i forurensningsforskriften av 2004, et arbeid som i hovedsak ble gjort på direktoratsnivå.⁷

Det kan innvendes mot forurensningslovens tilnærming at den ikke nødvendigvis sikrer en samlet vurdering av tilstanden i det enkelte miljømedium. Loven ga riktig nok et lite, men viktig bidrag i denne retningen ved å fastsette at alle slags tiltak som forverrer virkningen av eksisterende forurensning, selv skal regnes som en forurensning⁸ – noe som i Norge har hatt stor betydning når det gjelder vannføringsreduksjoner ved kraftutbygging. Vanddirektivet representerer her et alternativ med sine krav til fysisk, kjemisk og biologisk kvalitet av vannforekomstene, uavhengig av påvirkningsfaktor. Med vanddirektivets overgripende betydning kan det forbaure at det er gjennomført i form av en forskrift på grunnlag av forskjellige hjemmelslover, og ikke som selvstendig lov.⁹

Mobile kilder gjorde loven lite med. Det var iallfall tre grunner til det. Konsesjonssystemet var lite egnet, det var ikke noe tidligere lovgrunnlag å bygge på, og forurensningsmyndighetene hadde liten erfaring med å håndtere slike kilder. Dette kan også være en viktig grunn til at loven har spilt lite rolle for å motvirke støy, enda støyproblemene var satt på dagsordenen i en egen og hittil eneste stortingsmelding i 1976, også den i hovedsak forfattet av Hans Christian Bugge, og loven dekket støy på linje med andre utslipp.¹⁰

Forurensningsloven var med ett forbehold i hovedsak et departementsprodukt. Forbeholdet gjelder reglene om erstatning for forurensningsskader. De ble nitid forberedt av et eget utvalg, men har kommet til å spille en ubetydelig rolle i praksis.¹¹

Det var altså fremtidige utslipp fra ny og eksisterende virksomhet som loven primært rettet seg mot. Var miljøet allerede blitt forurenset, tenkte man å løse det ved å stanse nye tilførsler og la naturlige prosesser rense opp, slik man hadde gjort i Mjøsa i 1970-årene. «Gamle synder» i form

⁷ Se forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften).

⁸ Forurensningsloven § 6 annet ledd.

⁹ Direktiv 2000/60/EF om fastsettelse av rammer for fellesskapstiltak for vannpolitikk, gjennomført i Norge ved forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen.

¹⁰ St. meld. nr. 50 (1976–77) Tiltak mot støy. Forurensningsloven regner støy som forurensning, jf. definisjonen i § 6 første ledd nr. 2.

¹¹ Se NOU 1982:19 Erstatning for forurensningsskader, jf. også NOU 1977:11 Tiltak mot forurensning. Erstatningsreglene ble tatt inn forurensningsloven kapittel 8 i 1989.

av forurensningsdeponier var lite fremme. Det var vel en tro på eller håp om at det var mer et dansk og kanskje svensk problem enn et norsk. Industriforbundet, som departementet hadde nær kontakt med under utredningsarbeidet, så seg sikkert lite tjent med å bringe opp spørsmålene, og fra departementets side kunne man frykte at en inngående regulering ville styrke motstanden mot loven på en måte som kunne ramme den mer generelt.

Produktkontrolloven, ført i pennen av Hans Christian Bugge, kom allerede i 1976.¹² Den hadde et klart miljøvernformål som senere er utvidet til å dekke forbrukertjenester generelt. Jeg tror at en så omfattende fullmaktslov kunne ha hatt store problemer med å bli vedtatt om den var blitt foreslått på nær sagt et hvilket som helst senere tidspunkt. Etter EØS-avtalen har den først og fremst tjent som grunnlag for å gjennomføre en lang rekke EU-regler, blant annet på kjemikalieområdet.

3 Arealplanlegging

Det var nesten et dogme at forurensningsproblemer skulle forebygges gjennom god arealplanlegging. Med det skulle man få til en arealdisponering som minimerte ulempene fra de utslippene som det ikke var mulig å unngå, og legge til rette for fellestiltak mot forurensning, særlig kommunale avløpsnett.

Men arealplanlegging handler om mye mer enn forurensning, og en ny planleggingslov så dagens lys i 1981.¹³ Også her spilte Hans Christian Bugge en sentral rolle, nå som ekspedisjonssjef i Planavdelingen i Miljøverndepartementet. Loven hadde et generelt plankrav som utgangspunkt – at all utbygging skulle skje i medhold av plan. Loven nådde ikke å tre i kraft før stortingsvalget 1981 og ble en skyteskive for opposisjonen i valgkampen, i noen grad sammen med forurensningsloven og et lovforslag om Oslomarka som Stortinget aldri rakk å behandle. Da så regjeringen Willoch tiltrådte etter valget, brukte den ikke lang tid på å få opphevet planleggingsloven. Et nytt lovutvalg fant frem til den grovmaskede løsningen med en obligatorisk kommuneplan der arealdelen som utgangspunkt var bindende for hele kommunens område. Jeg ser dette som et columbi egg som forenet de stridende oppfatninger, og som har stått seg

¹² Lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrolloven).

¹³ Lov 5. juni 1981 nr. 49 om regional og lokal planlegging (planleggingsloven).

siden, også da Hans Christian Bugge selv utredet arealplanreglene i den plan- og bygningsloven som vi har nå.¹⁴

4 Vern og forvaltning av naturressurser

På vernesiden ble det mot slutten av 1970-tallet vedtatt en ny kulturminnelov. Naturvernloven 1970 styrket grunnlaget for å verne naturområder. Utenfor verneområdene hadde denne loven en ambisiøs bestemmelse for større arbeider og anlegg om plikt til å innhente uttalelse fra offentlig myndighet, foreta naturvitenskapelige undersøkelser og treffe avbøtende tiltak. Denne bestemmelsen aldri satt i kraft på grunn av administrative og økonomiske konsekvenser. Regjeringen Nordli – stadig med Gro Harlem Brundtland som miljøvernminister – gjorde da det grep å oppnevne et utvalg med stor politisk tyngde til å vurdere naturvernarbeidet. Utvalget ble ledet av stortingspresident Guttorm Hansen og hadde fra opposisjonen med en fremtidig finansminister, Rolf Presthus, og en fremtidig statsminister, Kjell Magne Bondevik. På grunnlag av utredningen utarbeidet departementet i ekspressfart en stortingsmelding som ble behandlet før valget i 1981.¹⁵ Denne fremgangsmåten legitimerte mye av naturvernarbeidet, særlig områdevernet, i årene fremover, selv om det var mye strid om retten til erstatning ved opprettelse av nye verneområder.

Det er nær sammenheng mellom lovgivningen om miljøvern og om naturressurser. Viltloven av 1981 og lakse- og innlandsfiskeloven av 1992 bygger på en økosystem- eller ressurstankegang der deres forgjengere i lovgivningen hadde for øye utnyttingsmåtene jakt og fiske.¹⁶ Dette var den lovmessige oppfølgingen av at det administrative ansvaret for vilt- og innlandsfiskeforvaltning ble overført fra Landbruksdepartementet da Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972, og kan vel også ses i lys av at jakt og innlandsfiske var blitt mer friluftsliv enn næring. I andre lover om naturressurser er målet om næringsmessig utnytting er mer fremtredende og økosystemtenkningen svakere. Slik er det nok med skogbrukslova.¹⁷

¹⁴ Lov 27. juni 2008 nr. 71, jf. Planlovutvalgets utredninger NOU 2001:7 og NOU 2003:14. Den tidligere loven var lov 14. juni 1985 nr. 77, jf. NOU 2003:15.

¹⁵ NOU 1980:23 Naturvern i Norge og St. meld. nr. 68 (1980–81) Vern av norsk natur.

¹⁶ Lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven) og lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskeloven).

¹⁷ Nå lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova).

Vannressursene står i en særstilling. Etterkrigstidens største miljøkonflikter gjaldt kraftutbygging og vassdragsvern. Forsøk på å få et lovgrunnlag for vernete vassdrag i naturvernloven førte ikke frem. Men det kom i 2000 med vannressursloven, især når det gjaldt virkningene av vassdragsvernet.¹⁸ Vannressursloven stiller dessuten krav til minstevannføring og setter på dagsordenen kantvegetasjon, gjenåpning av vassdrag og permeable flater¹⁹ – viktige tiltak for å sikre biologisk mangfold og forebygge flom.

En alminnelig lov om naturvern og naturforvaltning lot vente på seg til naturmangfoldloven i 2009 introduserte en rekke nye tiltak, både generelt og særlig med sikte på bevaring og bærekraftig bruk av naturmiljøet utenfor særskilte verneområder.²⁰ Hovedmålet med loven er å stanse nedgangen i biologisk mangfold og følge opp biomangfoldkonvensjonen av 1992. Trass i at den regulerer flere kontroversielle temaer, ble loven enstemmig vedtatt. Men noe ble nok ofret for å få det til. Et lite omtalt eksempel er hjemmelen for miljøkvalitetsnormer – etter naturmangfoldloven er de bare veiledende, mens både forurensningsloven og vannressursloven gir hjemmel for bindende miljøkvalitetsnormer. Det har ført til at Norge ikke har hatt en helt korrekt gjennomføring av vanndirektivet, men nå har Stortinget nettopp vedtatt et lovforslag som retter opp akkurat det.²¹

Reglene om erstatning ved områdevern var fortsatt et kontroversielt område. Her fikk Biomangfoldlovutvalget et tilleggsmandat under regjeringen Bondevik II – med Børge Brende som miljøvernminister. Jeg var opptatt av at mye av statens utgifter til erstatning – opp mot 1/3 – gikk til advokater og sakkyndige, og mente at de heller burde kanaliseres til grunneierne. Lovforslaget tok sikte på det, og det tjener etter min mening de to advokatene som utvalget var forsterket med, til ære at de fullt ut sluttet seg til dette opplegget.²²

¹⁸ Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven), jf. kapittel 5 om vernete vassdrag.

¹⁹ Se særlig vannressursloven §§ 7, 11 og 14.

²⁰ Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

²¹ Jf. Prop. 93 L (2017–2018).

²² Jeg var leder av Biomangfoldlovutvalget som la frem NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven), se om erstatningsspørsmålene kap. 18 (s. 392–431).

Vanskene med å regulere fremmede organismer ble antakelig under-
vurdert i første omgang og førte iallfall til flere lovendringer før reglene
ble satt i kraft.²³ Rovviltpolitikken gikk i sitt eget spor, stort sett løsrevet
fra lovforberedelsen. Der fikk den minst mulig oppmerksomhet – den
kunne i verste fall ha truet hele lovprosjektet. Men en språklig moder-
nisering og forenkling av nødrettsbestemmelsen uten tanke om noen
realitetsendring fikk Høyesterett til å ofre en hønsehauk på legalitets-
prinsippets alter som i mellomtiden hadde flammet opp.²⁴ Ordningen
med utvalgte naturtyper skulle gi grunnlag for at kommunene fikk et
aktivt forhold til truet biologisk mangfold, men det kan være usikkert om
den har virket slik. Den nye alminnelige aktsomhetsplikten for å fremme
miljøforsvarlig atferd ser foreløpig ikke ut til å hindre snauhogst av tom-
teområder, og den nye sanksjonen miljøerstatning har knapt vært tatt i
bruk. Derimot blir det ofte vist til retningslinjene for offentlig myndig-
hetsutøvelse som skal sikre bærekraftig bruk og bevaring i samsvar med
lovens formål, men det er mer usikkert hvilken reell betydning de har
hatt for avgjørelsene.²⁵

Havområdene er dekket av de fleste av de overordnede prinsippene i
naturmangfoldloven, men stort sett ikke av de nærmere bestemmelsene i
loven. Det henger iallfall sammen med to forhold da loven ble forberedt:
For det første delelinjeforhandlingene med Russland, som var i ferd med
å bli fullført, og for det annet holdningen til hvem som skal forvalte
marine biologiske ressurser. Det siste fikk Fiskeridepartementet til å opp-
nevne et eget lovutredningsutvalg med havressurslova som resultat. Høs-
ting av marine ressurser skjer derfor med grunnlag i denne loven, men
den skal anvendes på grunnlag av prinsippene i naturmangfoldloven.²⁶

I tillegg til de mer alminnelige lovene har vi fått mer spesifikke lover
som motorferdselloven,²⁷ genteknologiloven, miljøinformasjonsloven²⁸
og markaloven med klare miljøformål. Markaloven av 2009 oppfylte

²³ Se naturmangfoldloven kap. IV (§§ 28–32).

²⁴ Naturmangfoldloven § 17 annet ledd, jf. min kritikk av Rt. 2014 s. 238 i Inge Lorange
Backer: «Hønsehauk i Høyesterett: Rt. 2014 s. 238», *Lov og Rett* 2014 s. 399–406.

²⁵ Se naturmangfoldloven kap. VI (utvalgte naturtyper), § 6 (generell aktsomhetsplikt),
§ 74 (miljøerstatning) og §§ 7 til 12 (prinsipper for offentlig beslutningstaking).

²⁶ Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressurser (havressurslova).

²⁷ Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven).

²⁸ Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslut-
ningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).

et mangeårig mål for miljøbevegelsen,²⁹ men er også et eksempel på at kompromisser under lovbehandlingen får konsekvenser – ved at den ikke regulerer skogbruk og dermed ikke hindret Dammyrdalsveien oppunder Vidvangshøgda.

5 Nye utfordringer: Genteknologi og klima

Genteknologiloven av 1993 er resultat av den første utvalgsutredningen om bioteknologi, som Miljøverndepartementet – ikke noen av næringsdepartementene – hadde ansvaret for.³⁰ Det forutseende initiativet ble tatt av Jan Abrahamsen, ekspedisjonssjef i Naturvernavdelingen i Miljøverndepartementet. Egentlig hadde utvalget ikke i mandat å legge frem et lovforslag, men når det etter hvert fikk en jurist til leder, endte utredningen opp med en ganske gjennomarbeidet lovskisse. Spørsmålene om bioteknologi var kontroversielle, og oppfølgingen med flere stortingsmeldinger ble styrt fra Statsministerens kontor. Lovreguleringen må ses i lys av EU-regler – men den norske loven går lenger i å legge vekt på miljø, bærekraft og etikk.³¹ Det var omstridt å regulere en ny teknologi særskilt, og det var kontroversielt å skulle legge vesentlig vekt på samfunnsmessig nytteverdi og bærekraftig utvikling for å gi en tillatelse til utsetting av genmodifiserte organismer. Disse kriteriene har vist seg vanskelige å anvende, og de har ikke hindret import og salg av genmodifiserte blå nelliker eller jordbær i januar. Nye genteknologier – typisk CRISPR – gir muligheter for begrensede og mer presise genmodifiseringer som det er sterke ønsker om å kunne utnytte, også for å få til en mer miljøvennlig produksjon f.eks. i oppdrettsnæringen. Bioteknologirådet har på den bakgrunn lansert et diskusjonsopplegg for en revisjon av loven.

Klima er den seneste store utfordringen hvor viljen til å treffe tiltak blir satt på prøve. Det har gitt klimakvoteloven og klimaloven – den siste som en illustrasjon på hvor vanskelig det kan være å sikre at stadig nye tiltak

²⁹ Lov 5. juni 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven), jf. foran under 3 om lovforslaget som Stortinget ikke rakk å behandle før valget i 1981. Det nevnte eksemplet på skogsveibygging gjelder et nokså uberørt, men lett tilgjengelig område i Oslomarka, der det i 1970-årene var miljødemonstrasjoner mot en annen veitrasé.

³⁰ Lov 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer m.m. (genteknologiloven), jf. NOU 1990:1 Moderne bioteknologi. Utvalget ble ledet av undertegete.

³¹ Se særlig genteknologiloven §§ 1 og 10.

blir satt i verk for å nå langsiktige mål.³² Men det har i liten grad nedfelt seg i lovverket hvordan lover på alle samfunnsområder skal tas i bruk for å løse klimaproblemene.

6 Er samlet blick på norsk miljølovgivning fra en deltaker i lovgivningsarbeidet

Med det nevnte forbeholdet for lovgivningen om klimaproblemene vil jeg likevel si at Norge har fått en miljølovgivning som på mange punkter er oppdatert og moderne. Frem til og med det første tiåret etter årtusenskiftet har man utvilsomt vært opptatt av å få i stand lovgivning som styrker grunnlaget for å ta miljøhensyn.

Det er imidlertid innvendinger mot vår miljølovgivning, ikke minst i det miljørettslige fagmiljøet.

En innvending er at den er utpreget fullmaktslovgivning. Det legger oppfølgingen i forvaltningens hånd, og det reelle innholdet avhenger av forvaltningens forskrifter og enkeltvedtak. Dette har gitt fleksibilitet i oppfølgingen. Bak lovvedtakene ligger en antakelse om at det vil være politisk vilje og et administrativt apparat til å anvende lovgivningen til å skjerpe miljøkravene og nå miljømålene stadig bedre. Det er tydelig for forurensningsloven og naturmangfoldloven. Men antakelsen blir problematisk hvis den politiske viljen til oppfølging endrer seg, det administrative apparatet bygges ned og fagadministrasjonen forventes lojalt å følge den politiske vilje uten å gi uttrykk utad for selvstendige faglige vurderinger.

Her er det EØS-avtalen noen ganger tvinger oss til å erstatte åpne fullmakter med mer presise regler. Vanndirektivet og vannforskriften er et godt eksempel.

En annen innvending er at miljølovgivningen er fragmentert, og ikke så koherent og konsistent som den bør være. Sverige har sin miljøbalk, og Danmark har overveid å samle sin miljølovgivning, som nok er mer oppsplittet enn den norske. Tanken om en samling er forresten ikke ny i Norge heller. Da naturvernloven ble vedtatt i 1970, mente stortingskomiteen at målet bør være «et samlet lovverk for feltet miljø-naturvern og forurensningsproblemer, herunder også en vurdering av bygningsloven i

³² Lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven) og lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven).

forhold til dette».³³ Det er blitt med tanken nasjonalt, men på Svalbard er den gjennomført med svalbardmiljøloven.³⁴

7 Annen lovgivning i miljøperspektiv

Hva er imidlertid miljølovgivning? Hittil har jeg mest behandlet lovgivning som har hørt eller hører under det som nå er Klima- og miljødepartementet, eller som har miljøhensyn som et hovedformål. Den reelle miljøtilstanden er imidlertid avhengig av mye annen lovgivning som regulerer forvaltning og bruk av naturressurser og handlemåter som påvirker miljøet.

Hvordan privatpersoner opptrer seg imellom, kan ha mye å si – iallfall samlet, men også i det enkelte tilfellet. I hvilken grad får miljøhensyn påvirke privatretslige regler? Det er eksempler på at de får virke inn, slik det er lovfestet i bustadoppføringslova, grannelova og servituttolova, men ikke i sameigelova, og rom for ved mangelsbedømmelsen etter forbrukerkjøpsloven, slik stovletthæddommen viser.³⁵ I strafferetten er den såkalte generalklausulen mot miljøkriminalitet, opprinnelig fra 1993, en markør,³⁶ og kompetansemiljøet i ØKOKRIM en garantist for at miljøhensyn har sin plass i strafferettspleien. Men uansett dominerer den forvaltningsrettslige lovgivningen.

Integrering av miljøhensyn i alle beslutningsprosesser var grunntonen i Brundtland-kommisjonens innstilling og en ledetråd for norsk forvaltning videre. Konsekvensutredninger skal for større planer og prosjekter sikre det faktiske grunnlaget for dette. En lærdom av Alta-saken³⁷ var at gode konsekvensutredninger er en første forutsetning for å unngå at miljøkonflikter eskalerer. Forurensningsloven ble en brekkstang for å få

³³ Innst. O. XVII (1969–70) fra kommunalkomiteén om lov om naturvern s. 3.

³⁴ Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven), jf. Inge Lorange Backer: «Svalbardmiljøloven – en liten norsk miljøbalk», i Ellen Margrethe Basse, Jonas Ebbesson og Gabriel Michanek (red.): *Fågelperspektiv på råttsordningen. Vánbok till Staffan Westerlund* (Uppsala 2002) s. 387–405.

³⁵ Lov 13. juni 1997 nr. 43 om avtalar med forbrukar om oppføring av ny bustad m.m. (bustadoppføringslova), lov 29. november 1968 um særlege råderettar over framand eigedom, lov 18. juni 1965 nr. 6 om sameige og lov 21. juni 2002 nr. 34 om forbrukerkjøp (forbrukerkjøpsloven), jf. Rt. 2006 s. 179.

³⁶ Nå straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 § 240.

³⁷ Se Høyesteretts plenumsdom i Rt. 1982 s. 241, jf. Inge Lorange Backer: *Naturvern og naturinngrep. Forvaltningsrettslige styringsmidler* (Oslo 1986) kap. 25.

dem inn i lovverket, men den ble i realiteten avløst av generelle regler om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven.³⁸ Man kan bemerke at den norske versjonen ikke begrenser seg til miljøvirkninger, slik de internasjonale forbildene gjerne gjør, men fanger også opp andre samfunnsmessige virkninger som kan stå i konflikt med miljøhensyn.

Lovverket om konsekvensutredninger og regjeringens utredningsinstruks³⁹ sikrer ikke at miljøhensyn får gjennomslag i lovarbeidet. Næringslovgivningen blir normalt forberedt i vedkommende næringsdepartement som forvalter den aktuelle naturressursen. Vannressursloven bygger på et bredt sammensatt utvalg hvor miljøinteressene var med,⁴⁰ men skogbruksloven var en departementsintern prosess. Samferdselslovgivningen synes i praksis å gi få føringer for å bidra til å nå miljømålene.

Svaret på dette kunne være en samlet gjennomgåelse av lovgivningen med sikte på å få integrert miljømål og miljøhensyn. Regjeringen Jagland var inne på det i stortingsmeldingen Miljøvernpolitikk for bærekraftig utvikling,⁴¹ men forslaget ble aldri satt ut i livet.

8 Situasjonen anno 2018

I dag virker interessen for slike tanker mindre. I de siste fem årene er det satt i gang mange utredninger, men neppe noen med det formål å styrke miljølovgivningen i bred forstand. Fjellova av 1975 fastslår at grunn disponeringstiltak i statsallmenninger skal skje «under omsyn til prinsippa for naturvern»,⁴² mens mandatet for statsallmenningslovutvalget er opp-tatt av å legge til rette for bruk av allmenningene.⁴³

Det var meningen at miljøvernparagrafen i Grunnloven skulle virke som en rettesnor for lovgiverne da § 110 b ble vedtatt i 1992. Naturmangfoldloven er et eksempel som kan sies å følge opp det. Nå kan det bli like berettiget å spørre om § 112 – som er paragrafnummeret etter

³⁸ Se nå plan- og bygningsloven kapittel 14 og forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger.

³⁹ Instruks 19. februar 2016 om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).

⁴⁰ NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann.

⁴¹ St.meld. nr. 58 (1996–97) s. 25–26 (punkt 3.2).

⁴² Lov 6. juni 1975 nr. 31 om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjellova) § 12.

⁴³ Mandatet er fastsatt ved kgl.res. 4. mars 2016. Utredningen er avgitt som NOU 2018:11 Ny fjellov.

grunnlovrevisjonen i 2014 – stiller rettslige krav og skranker for lovgivning.

Om det ikke har vært store lovtiltak, har det vært mange små. Det er vedtatt regler som skal gi bedre håndheving av regelverket om handel med truede arter og om fremmede organismer, men reglene om fremmede organismer er til gjengjeld blitt mindre strenge. Det er åpnet for mer motorferdsel i naturen, enten det gjelder snøscooterkjøring, catskiing eller bruk av vannscooter. Det er gjort forskjellige endringer i plan- og bygningsloven, som gjennomgående har til felles å gjøre det lettere å få til nye utbyggingstiltak. Noen av dem er motivert med ønsket om å fremme kommunalt selvstyre, men de kan i praksis gjøre det vanskeligere å få gjennomført nasjonale miljømål.

Slike endringer kan være en reaksjon på manglende lydhørhet for kryssende interesser når en fleksibel miljølovgivning skal praktiseres. Mest tyder de nok på en ny prioritering og avveining av miljøhensyn, eller på en oppfatning om at vi har nådd så langt i å realisere miljømål at det er tid for å legge større vekt på andre hensyn, først og fremst å ta naturen i bruk til økonomisk verdiskaping. Når det i politisk retorikk i Norge i dag snakkes om «bærekraftig utvikling», har det lite med økologi og miljø å gjøre. «Det grønne skiftet» skjer mest for å opprettholde og stimulere økonomien. Noen «omstilling» for å ivareta miljøhensyn er det sjelden snakk om. Når ansvaret for arealplanleggingen ble overført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, bar det bud om at arealplanlegging ikke lenger er et sentralt instrument i miljøpolitikken som da den lå under Miljøverndepartementet. Når forvaltningen av høstbare viltressurser nå er overført til Landbruksdepartementet, bryter man dem løs fra den sammenhengen i økosystemet som har vært ivaretatt i statsforvaltningen siden Miljøverndepartementet ble opprettet. Den utviklingen som frem til etter 2010 gjorde seg gjeldende for å styrke miljølovgivningen, synes nå å være brutt.