

Domstolsprøving i klima- og miljø saker

Om betydningen av Stortingets involvering

Av Vilde Aggvin

STORTINGETS UTREDNINGSSEKSJON

PERSPEKTIV 1/22



Forord

Artikkelen i denne utgaven av Perspektiv er basert på en helårs masteroppgave som ble levert til bedømmelse ved Universitetet i Bergen i juni 2022. Avhandlingens tittel var: «*Betydningen av Stortingets involvering i forvaltningsvedtak for domstolsprøvingen i klima- og miljøsaker: I grenseland mellom juss og politikk*». Fremstillingen omfatter samtlige av de hovedproblemstillinger som behandles i masteravhandlingen, men noen av analysene er komprimert for enklere å tilgjengeliggjøre stoffet. En rekke lengre drøftelser er altså ikke tatt med i fremstillingen.¹

Avhandlingen ble skrevet mens jeg var ansatt som studentstipendiat i Stortingets utredningsseksjon, med tilknytning til Senter for europarett ved Universitetet i Oslo. Vurderingene og konklusjonene er imidlertid mine egne, og ikke seksjonens.

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

Oslo, 5. august 2022

Vilde Aggvin

¹ For mer utførlige drøftelser, få masteravhandlingen tilsendt ved henvendelse til vilde.aggvin@live.no.

Sammendrag

Det overordnede temaet i denne artikkelen er betydningen av Stortingets involvering i forvaltningsvedtak for domstolsprøvingen i klima- og miljøsaker. Tema har bakgrunn i HR-2020-2472-P (klima-dommen), hvor Høyesterett uttaler at Grl. § 112 må forstås som en «tryggingsventil» i de tilfeller hvor Stortinget har samtykket til et forvaltningsvedtak. Skal domstolene kjenne et slikt vedtak ugyldig etter grunnlovsbestemmelsen, må Stortinget «grovt ha sett til side pliktene sine etter § 112 tredje ledd».² Ved forvaltningsvedtak som Stortinget *ikke* har vært «involvert» i, kommer imidlertid ikke denne høye materielle terskelen til anvendelse.³ Fremstillingen vil hovedsakelig rette fokus mot domstolsprøving etter Grl. § 112 og når den strenge prøvingsterskelen som Høyesterett her har etablert vil aktualiseres. Tidvis diskuteres det også litt mer generelt rundt hvilken betydning stortingsinvolvering har for domstolsprøvingen.

I artikkelens del II ser jeg primært på stortingsinvolvering i forvaltningssaker på miljørettens område – både *lovbestemt* og *ikke-lovbestemt*, samt hvilken betydning denne involveringen får for domstolsprøvingen. Gjennomgangen av den historiske bakgrunnen for de lovbestemte involveringspliktene i petroleumsforskriften § 6d, vassdragsreguleringsloven § 3 og vannfallrettighetsloven § 2 vil vise at begrunnelsen for stortingsinvolvering i forvaltningsvedtak på miljørettens område i hovedsak har vært den store samfunnsmessige betydningen av vedtakstypene det er tale om å involvere Stortinget i. Lovgiver har samtidig valgt å lovfeste stortingsinvolveringen ulikt for de tre rettsområdene. Som vi skal se når vi analyserer relevant rettspraksis på området, har de ulike formene for stortingsinvolvering også fått varierende utslag i domstolenes prøvingsintensitet.

I artikkelens del III analyserer jeg om det kan oppstilles et *kvalitetskrav* til Stortingets involvering. Nærmere bestemt stiller jeg spørsmålet om Stortinget må ha *tatt stilling til miljøspørsmålet* i sin involvering i forvaltningsvedtaket for at den høye materielle prøvingsterskelen etter Grl. § 112 kommer til anvendelse.

Artikkelen undersøker med dette hvilke krav vi kan stille til både *styrken* og *kvaliteten* av stortingsinvolveringen før denne kan aktualisere den høye materielle prøvingsterskelen etter Grl. § 112. Fremstillingen vil vise at selv om en ved første øyekast kan få inntrykk av at klimadommen «tok livet av grunnlovens miljøbestemmelse»,⁴ inneholder avgjørelsen også uttalelser og innfallsvinkler som legger til rette for at domstolene kan ta en mer aktiv rolle også i tilknytning til Grl. § 112.

² Avsnitt 142.

³ Se nærmere om problemstillingen i kapittel 1.

⁴ Jf. Nordby (2021) og tittelen «Det store klima-søksmålet: Saken som tok livet av Grunnlovens miljøbestemmelse».

INNHold

Del I: Tema, problemstillinger og aktualitet	4
1 Innledning.....	4
1.1 Tema og bakgrunn.....	4
1.2 Problemstillinger og avgrensninger.....	5
1.3 Aktualitet.....	6
Del II: Stortingsinvolvering i forvaltningssaker på miljørettens område	6
2 Overordnet om Stortingets involvering i forvaltningssaker	6
3 Lovbestemt stortingsinvolvering i forvaltningssaker på miljørettens område.....	9
3.1 Innledning.....	9
3.2 Vedtak om større utbygginger etter vassdragsreguleringsloven.....	9
3.3 Erverv av større vannfall etter vannfallrettighetsloven	15
3.4 Åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet.....	16
4 Andre involveringsmåter	28
4.1 Innledning.....	28
4.2 Generelt om stortingsvedtak.....	28
4.3 Bevilgningsvedtak	29
4.4 Skatte-, avgifts- og tollvedtak.....	31
4.5 Saker om inngåelse av folkerettslige avtaler	32
4.6 Behandling av stortingsmeldinger.....	33
4.7 Stortingets behandling av en muntlig redegjørelse fra et regjeringsmedlem	35
4.8 Representantforslag.....	36
4.9 Anmodningsvedtak.....	38
5 Konklusjon og veien videre.....	39
Del III: Kvalitetskrav til Stortingets involvering	40
6 Innledning	40
7 Maktfordeling og prøvingsrett.....	41
7.1 Innledning.....	41
7.2 En linje med kvalitetskrav?	41
7.3 Maktfordeling som bevegelig mål.....	44
8 En grundighetsstandard	46
Del IV: Sammendrag og refleksjon.....	49

Del I: Tema, problemstillinger og aktualitet

1 Innledning

1.1 Tema og bakgrunn

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

«for at domstolane skal kunne setja til side eit lovvedtak av Stortinget, må Stortinget **grovt ha sett til side pliktene sine** etter § 112 tredje ledd. Det same må gjelde ved andre stortingsvedtak og **vedtak som Stortinget har samtykt til**. Terskelen er fylgjeleg svært høg» (min utheving).⁵

En sak som i utgangspunktet angikk gyldigheten av et forvaltningsvedtak ble dermed gjort om til en sak om overprøving av stortingsbehandling. Prejudikatsvirkningen til klimadommen er imidlertid avgrenset til de sakene der Stortinget har vært «involvert».⁶ Dersom Stortinget *ikke* har vært involvert i forvaltningsvedtaket, vil prøvingsintensiteten presumptivt kunne være høyere.⁷ Førstvoterende fremhever at Grl. § 112 da kan ha relevans som «moment ved lovtolkinga og som tvunge omsyn ved utøvinga av skjønnet».⁸ Hva som skal til for at Stortinget kan anses som så «involvert» at den høye materielle terskelen etter Grl. § 112 kommer til anvendelse, er imidlertid uklart. Høyesterett drøfter nemlig ikke spørsmålet utover en henvisning til balanseringen av rettsstats- og demokratihensyn.⁹

Klima-dommen reiser dermed nye spørsmål om forholdet mellom regjeringen, Stortinget og domstolene i miljøsaker. Først og fremst viser den at Grl. § 112 – på samme måte som andre grunnlovsbestemmelser – må anvendes i lys av den norske forfatningens maktfordelingssystem. Etter bestemmelsens ordlyd har alle statsmaktene en selvstendig plikt til å respektere og sikre retten til miljø.¹⁰ Domstolene har etter grunnlovens § 89 både rett og plikt til å kontrollere om myndighetene har oppfylt denne forpliktelsen. Før miljøbestemmelsens vedtakelse i 2014 var det imidlertid usikkert om Grl. § 112 i det hele tatt ga individene rettigheter som kunne håndheves ved domstolene. Denne tvilen er ved klima-dommen ryddet av veien. Vi skal derfor se nærmere på *hvor langt* domstolene kan gå i sin kontroll av forvaltningsvedtak som Stortinget har hatt befatning med på ulike vis.

Ved vedtakelsen av Grl. § 112 signaliserte grunnlovgiver at miljøutviklingen skal tas på alvor.¹¹ Samtidig viser plenumsdommen i klimasøksmålet at domstolene nødig vil legge seg opp i avgjørelser som våre folkevalgte har vært involvert i. Innebærer dette at vår tredje statsmakt i hovedsak skal holde seg i bakgrunnen i klima- og miljøsaker? Hvor den nærmere grensedragningen går mellom juss og politikk, synes usikker.

⁵ Avsnitt 142.

⁶ Avsnitt 81 og 145.

⁷ Høyesterett har tidligere lagt til grunn at grunnlovsprøving av forskrifter ikke aktualiserer konstitusjonelle spørsmål om forholdet mellom domstoler og Storting, ettersom forskrifter vedtas av forvaltningen og ikke Stortinget. Domstolene trenger derfor ikke å trå spesielt varsomt her, jf. bl.a. Rt. 1992 s. 182 (Polarsaken) s. 186-187 og Rt. 2005 s. 855 (Allseas Marine) pkt. 67-69. Tilsvarende må naturligvis gjelde for prøving av enkeltvedtak hvor Stortinget *ikke* er involvert.

⁸ Avsnitt 145.

⁹ Avsnitt 141.

¹⁰ Se nærmere om dette i kapittel 7.

¹¹ Se kapittel 8.

1.2 Problemstillinger og avgrensninger

Fremstillingen er strukturert etter to underliggende temaer. Temaet for **del II** er *stortingsinvolvering i forvaltningssaker på miljørettens område, samt hvilken betydning denne involveringen har for domstolsprøvingen*. Som vi skal se, kan Stortinget være involvert i forvaltningsvedtak på flere ulike måter. Selv om hovedfokuset i del II ligger på når denne involveringen aktualiserer den høye materielle prøvingsterskelen etter Grl. § 112 som etableres i klima-dommen, skal vi også diskutere mer generelt hvilken betydning stortingsinvolvering har for domstolsprøvingen.¹²

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

Stortingsinvolvering i forvaltningssaker er imidlertid ikke avgrenset til de lovbestemte tilfellene. **Kapittel 4** gjennomgår derfor øvrige former for stortingsinvolvering, og vurderer om de ulike involveringsmåtene innebærer at Stortinget må anses som «involvert» på en slik måte at den høye materielle terskelen etter Grl. § 112 kommer til anvendelse. Stortingsinvolveringen tar her mange former. I tillegg til å se mer generelt på stortingsvedtak, ser jeg også nærmere på bevilgningsvedtak, skatte-, avgifts- og tollvedtak, saker om inngåelse av folkerettslige forpliktelser, behandling av stortingsmeldinger, muntlige redegjørelser fra regjeringsmedlemmer, samt representantforslag og anmodningsforslag. Grensen mellom juss og politikk er her særlig utfordrende å trekke, og rettstilstanden er usikker. Leseren må ha dette i bakhodet når kapittel 4 leses. Jeg avrunder deretter del III i **kapittel 5** med en drøftelse av betydningen av analysens foreløpige konklusjoner.

Temaet for fremstillingens **del III** er *kvalitetskrav til Stortingets involvering i forvaltningssaker*. Vi skal med dette bygge videre på hovedfunnene fra del II om når Stortinget kan anses som så «involvert» i et forvaltningsvedtak at vedtaket i utgangspunktet kun kan kjennes ugyldig dersom Stortinget «grovt ha sett til side pliktene sine etter § 112 tredje ledd».¹³ Den overordnede problemstillingen i del III er nemlig om det kan oppstilles et kvalitetskrav til Stortingets involvering i forvaltningssaker, slik at involvering i seg selv ikke er tilstrekkelig til å aktualisere den høye materielle prøvingsterskelen etter Grl. § 112. Problemstillingen har bakgrunn i Høyesteretts uttalelse om at Grl. § 112 vil kunne benyttes direkte for domstolene når det gjelder miljøproblemer som lovgiverne ikke har «teke stilling til».¹⁴ Jeg redegjør nærmere for problemstillingen og avhandlingens funn i denne forbindelse i **kapittel 6**.

¹² Dette gjelder særlig for kapittel 3. Vi skal derimot *ikke* se på hva som skal til for at den materielle terskelen kan anses som brutt.

¹³ Avsnitt 142.

¹⁴ Avsnitt 139.

I **kapittel 7** ser vi litt nærmere på de underliggende maktfordelingsbetraktningene som ligger bak et kvalitetskrav, blant annet ved å trekke noen paralleller til den skjulte sammenhengen mellom kvalitetskravet etter Grl. § 112 og kvalitetskravet ved grunnlovsprøving som er utledet fra Kløfta-dommen.¹⁵ Det er nemlig ikke noe nytt fenomen at domstolene stiller krav om kvalitet ved Stortingets vurderinger som en forutsetning for at dets syn skal vektlegges. I **kapittel 8** samler jeg trådene og forsøker å gi noen overordnede retningslinjer for hvor intensivt domstolene skal prøve om kvaliteten på Stortingets vurdering er god nok.

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

1.3 Aktualitet

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

Klima-dommen har blitt kritisert for å være for tilbakeholden, og at det er en dom som tiden vil løpe fra. Som fremstillingen vil vise, er bildet etter mitt skjønn mer nyansert enn som så. Ved å begrense prejudikatsvirkningen til de tilfeller hvor Stortinget har vært «involvert», etterlater dommen også et nokså stort tolkningsrom hva gjelder prøvingsterskelen etter Grl. § 112 ved de *ordinære* forvaltningsvedtak på miljørettens område. Det vil derfor være en viktig oppgave å trekke opp en tydeligere grense for *når* slik stortingsinvolvering kan sies å foreligge, samt diskutere *hvilken betydning* denne involvering skal få for domstolenes prøving. Som vi skal se, er det nemlig ikke gitt at enhver form for stortingsinvolvering vil innebære at Stortinget må anses som «involvert» i den betydning Høyesterett sikter til, og dermed aktualisere den høye prøvingsterskelen.

Del II: Stortingsinvolvering i forvaltningssaker på miljørettens område

2 Overordnet om Stortingets involvering i forvaltningssaker

Den klare hovedregelen er at Stortinget *ikke* er direkte involvert i forvaltningsvedtak. Dette har sammenheng med vår konstitusjonelle ordning. Den norske grunnloven bygger på et system hvor Stortinget er den lovgivende, bevilgende og kontrollerende makt. Stortinget skal vedta Norges lover, utforme statsbudsjettet og bevilge penger, samt kontrollere regjeringen. Regjeringen er den utøvende makt, og er ansvarlig for å iverksette, håndheve, tolke og opprettholde lover og beslutninger i tråd med Stortingets vedtak.¹⁶ Det er altså *regjeringen som styrer forvaltningen og dens avgjørelser* – ikke Stortinget. Som oppsummert av Torstein Eckhoff, er det imidlertid i forholdet mellom Stortinget og regjeringen likevel Stortinget som

¹⁵ Jf. Rt. 1976 s. 1 s. 6.

¹⁶ Regjeringen sørger slik sett også for politisk initiativ, og foreslår saker for Stortinget. Stortingsrepresentantene kan imidlertid også fremme forslag – såkalte representantforslag, jf. Stortingets forretningsorden §§ 28, 29, 31 og 50.

har mulighet til «å kunne si det siste og avgjørende ord i alle saker av betydning».¹⁷ Dagens grunnlov bygger altså overordnet på folkesuverenitet, med en underliggende maktfordeling.¹⁸

Maktfordelingsprinsippet er en grunnleggende teori om organisering av den øverste statsmakten. Prinsippet har røtter som er eldre enn både Montesquieu og den berømte skildringen av maktfordelingsprinsippet i *De L'esprit des lois* bok 11 kapittel 6 i fra 1748.¹⁹ Det var imidlertid ved nevnte skildring, og fremstillinger inspirert av denne, at prinsippet virkelig slo gjennom som en grunnleggende teori på slutten av hundreåret.²⁰ Maktfordelingsprinsippetets kjernepunkt var at *makt skulle stanse makt*, og bygde på en forutsetning om at de tre statsfunksjonene – den lovgivende, utøvende og dømmende makt – ikke skulle utøves av samme organ eller person:

«Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps [...] exerçaient ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers.»²¹

Maktfordelingsprinsippet ble i hovedsak også forstått slik i ettertid, og var en viktig del av det statsrettslige erfaringsrommet hos Riksforsamlingen på Eidsvoll i 1814.²² Erfaringene ble også sentrale ved utarbeidelsen av en ny norsk grunnlov samme år. I tråd med maktfordelingslæren ble statsmakten nemlig delt mellom en utøvende (Grunnloven kap. B, særlig § 3), en lovgivende (kap. C, særlig § 49) og en dømmende makt (kap. D). Maktfordelingen var derimot heller ikke på dette tidspunktet horisontal. Selv om makten ble delt i 1814, hadde forholdsmessig mye makt fortsatt forblitt samlet hos Kongen. Han hadde omfattende kompetanser innenfor lovgivningen gjennom provisoriske anordninger, initiativrett og vetorett. Slik sett kan det fremstå som om maktfordelingen på dette tidspunktet var horisontal. Vetoretten var imidlertid ikke absolutt, og kongen hadde av denne grunn ikke mulighet til å sørge for stillstand i lovgivningsarbeidet på Stortinget – kun utsettelse. Medlemmer av statsrådet kunne også underlegges konstitusjonelt ansvar og stilles for riksrett etter Grl. § 86.²³ Til tross for at Kongen som utøvende makt var i befatning av relativt sterke modererende faktorer på denne tiden, må derfor Stortinget anses som det sentrale organet i Eidsvollsgrunnlova.²⁴ Folkesuverenitetsprinsippet stod altså sterkest.

Enda mer etter dagens Grunnlov er Stortinget det sentrale statsorganet. Når en leser Grunnloven, vil den alminnelige borger likevel lett kunne tenke at maktfordelingen i dag er horisontal. Kongens rettslige stilling er imidlertid blitt nærmest symbolsk, og regjeringen utøver statsmakt i vårt statsoverhodes navn. Regjeringens statsmakt er i tillegg politisk underlagt

¹⁷ Se Eckhoff (1964) s. 45.

¹⁸ Maktfordelingsprinsippet og folkesuverenitet har i juridisk og historiefaglig litteratur ofte blitt omtalt som to motstridende eller gjensidig utelukkende prinsipp, se f.eks. Andenæs og Fliflet (2017) s. 93-94 og Seip (2002) s. 43. Det forutsetter imidlertid at man legger til grunn at maktfordelingsprinsippet innebærer et krav om en *horisontal likedeling* av makt mellom statsmaktene. Dette er likevel kun én mulig tolkning av maktfordelingsprinsippet, og en jeg ikke deler.

¹⁹ Opphavet og fremveksten til maktfordelingsprinsippet før Montesquieu er dokumentert i en rekke fremstillinger, se f.eks. Vile (1998) og Gwyn (1965).

²⁰ Se nærmere Holmøyvik (2012) s. 54 flg.

²¹ Montesquieu (1961), s. 164 (bok 11, kapittel 6). Oversatt til norsk: «Alt vil gå tapt dersom den samme personen eller organ [...] utøver de tre funksjonene: Den å gi lover, den å utøve de offentlige avgjørelsene og den å dømme kriminelle handlinger eller tvister mellom individer.»

²² Det er viktig å presisere at det ikke bare var Montesquieu som la grunnlaget for maktfordelingen som systemvalg på Eidsvoll i 1814, se bl.a. Holmøyvik (2012), særlig kapittel 8.3.

²³ Riksretten er en særdomstol som dømmer i saker som Stortinget reiser mot medlemmer av statsråd, Høyesterett eller Stortinget. Tiltale for Riksretten skjer som en reaksjon på straffbare forhold begått i embetet. Se nærmere i Smith (2017), s. 253-258.

²⁴ Se nærmere i Holmøyvik (2012), s. 523-531.

Stortingets kontroll som følge av parlamentarismens inntog i 1880- og 1890-årene.²⁵ I Norge er det sentrale at regjeringen plikter å vike når Stortinget har gjort vedtak om mistillit, jf. Grunnloven § 15.²⁶ Dersom regjeringen kommer i konflikt med et flertall i nasjonalforsamlingen, kan den altså bli tvunget til å gå av. I ytterste konsekvens kan statsrådene også stilles konstitusjonelt ansvarlig for Riksretten, jf. Grl. § 86. Vi kan dermed si at maktfordelingen opprinnelig var et kompromiss med ideen om at all legitim statsmyndighet utgår fra folket. Til slutt endte det likevel med fullstendig seier for folkesuvereniteten. Og det er nettopp folkesuverenitetens sterke posisjon i vårt statsrettslige system som begrunner at Stortingets syn på konkrete saker eller grunnlovsmessigheten av lover ofte blir tungt vektlagt i domstolene.²⁷

Det er viktig å fremheve at selv om Stortinget i utgangspunktet ikke er direkte involvert i forkant av forvaltningsvedtakene som fattes av den utøvende makt, utøver Stortinget *kontroll* med maktutøvelsen. Stortingets kontroll med regjeringen kan defineres som den del av Stortingets virksomhet som går ut på etterfølgende granskning, vurdering, sanksjonering eller styring av regjeringen eller forvaltningen.²⁸ Stortingets oppgave i forholdet til forvaltningen er altså hovedsakelig å kontrollere vedtakene i *etterkant* av konkrete avgjørelser. Denne kontrollen med regjeringen er en av Stortingets hovedfunksjoner og en «grunnleggende bestanddel i vårt konstitusjonelle og politiske system», som Harberg-utvalget uttrykte det.²⁹

Dagens grunnlovmodell er i utgangspunktet derfor nokså klar: Stortinget har i oppgave å vedta nye lover og årlig budsjett, og regjeringen har ansvar for å følge opp stortingsvedtakene og å styre den utøvende virksomhet. Stortinget fører deretter kontroll med regjeringens konkrete tiltak, herunder også forvaltningsvedtakene, og sørger slik sett for at regjeringen holder seg innenfor sitt politiske handlingsrom. Det hører altså til sjeldenhetene at Stortinget er involvert *underveis* i en forvaltningsvedtaksprosess. Stortinget har i stedet valgt å delegerer makt til regjeringen og forvaltningen gjennom Grunnloven og (særlig) annen lovgivning. Det er et viktig poeng i denne sammenheng at forvaltningen må ha hjemmel i lov for å kunne gjøre inngrep i den alminnelige borgers rettssfære.³⁰ Den overhengende fare for mistillitsforslag eller riksrett dersom regjeringen går for langt, vil også holde maktutøvelsen i tøylene.

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

²⁵ Parlamentarisme kan defineres som en «statsskikk som går ut på at Kongen må velge sine rådgivere blant personer som nasjonalforsamlingens flertall aksepterer», se Andenæs & Fliflet (2017) s. 241.

²⁶ Grl. § 15 krever ikke at regjeringen er avhengig av en positiv beslutning om tillit i Stortinget; det er nok at den blir «tålt». Før bestemmelsen ble vedtatt i 2007 bygget parlamentarismen på konstitusjonell sedvane. Se nærmere i Holmøyvik (2021), s. 233-234.

²⁷ Se nærmere om dette i fremstillingens del III, særlig kapittel 10.

²⁸ Sejersted (2002), s. 25.

²⁹ Dokument 21 (2020-2021), s. 2.

³⁰ Jf. Grl. § 113.

nemlig at visse saker skal fremlegges Stortinget før vedtak treffes, må dette normalt tolkes som kompetansebetingelser for forvaltningen.³¹

Noen forvaltningssaker blir også lagt frem for Stortinget fordi nasjonalforsamlingen selv har bedt om det. Slike forespørsler kan blant annet komme til uttrykk i ordinære plenarvedtak³² eller uformelle henstillinger fra komiteer eller enkeltrepresentanter. Regjeringen kan også av eget tiltak velge å fremlegge en sak for Stortinget, selv om den rettslig sett har kompetanse til å treffe avgjørelsen alene. Hensikten er da ofte å gi Stortinget en anledning til å gi sitt syn på saken og å komme med innspill.³³ I slike tilfeller velger ofte regjeringen å presentere saken gjennom en stortingsmelding.³⁴ I andre tilfeller blir saken derimot kun presentert til orientering, som vedlegg til en annen sak.³⁵ Stortinget kan også på andre måter ha befatning med en forvaltningssak i forkant av vedtakstidspunktet, for eksempel gjennom anmodningsvedtak eller muntlige redegjørelser fra regjeringsmedlemmer i Stortinget.

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

3 Lovbestemt stortingsinvolvering i forvaltningssaker på miljørettens område

3.1 Innledning

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

3.2 Vedtak om større utbygginger etter vassdragsreguleringsloven

3.2.1 Historisk bakgrunn

Vassdragsreguleringsloven gjelder for vassdragsreguleringer, overføringer og vannkraftverk slik disse er definert i § 2, jf. § 1. Lovens § 2 første ledd definerer vassdragsregulering som «anlegg eller tiltak for å regulere et vassdrags vannføring, herunder også forandring av eldre

³¹ Se kapittel 3 hvor jeg diskuterer dette nærmere, samt Backer (1981) kapittel II s. 107, hvor han også tar til orde for en slik tolkning.

³² Plenarvedtak er vedtak fattet av Stortinget i plenum. Både formelle lover (Grl. § 76), mistillitsforslag (Grl. § 15), skatte- og budsjettvedtak (Grl. § 75 a og d) er plenarvedtak, i tillegg til samtykke til traktatinngåelse (Grl. § 26).

³³ Jf. også Backer (1981) kapittel II.

³⁴ Se eksempelvis St. meld. nr. 43 (1978-1979). Regjeringen hadde etter lov 19. juni 1970 nr. 63 (naturvernloven) kompetanse til å selv opprettholde nasjonalparker. I Naturvernrådets innstilling i 1968 om ny lov om naturvern hadde man foreslått at slik kompetanse skulle være avhengig av Stortingets samtykke, jf. s. 22 og 26. Forslaget ble imidlertid nedstemt i Ot.prp. nr. 65 (1968-1969) s. 20. I slike tilfeller er det nærliggende å se på stortingsbehandling som en del av saksforberedelsen til forvaltningen.

³⁵ Denne fremgangsmåten forekommer blant annet i forbindelse med budsjettsaker. Forskriftene om erstatning til voldsofre (voldsoffererstatningsforskriften), fastsatt ved kgl.res. 23. januar 1981, ble eksempelvis lagt frem for Stortinget i utkast, som vedlegg til Justisdepartementets budsjettproposisjon for 1981.

reguleringsanlegg.» Med overføring menes «anlegg eller arbeider for å øke vannføringen ved overføring av vann og pumping av vann til et høyereliggende magasin, herunder utvidelse eller forandring av en eldre overføring», jf. vassdragsreguleringsloven § 2 annet ledd.

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

Etter vassdragsreguleringsloven § 3 tredje ledd kreves det i visse tilfeller også at Stortinget samtykker til konsesjonen.³⁶ En naturlig forståelse av ordet «samtykke» tilsier at departementet plikter å skaffe Stortingets tillatelse til å åpne vassdraget. I stortingssammenheng innebærer dette tradisjonelt et *formelt vedtak* fattet i plenum. I praksis forelegges konsesjonssaker som hovedregel Stortinget ved Prop. S³⁷ for samtykke når saken gjelder 1) en regulering som øker vannkraften med «minst 20.000 naturhestekrefter»,³⁸ eller 2) en regulering hvor «betydelige interesser står mot hverandre», jf. § 3 tredje ledd.

En gjennomgang av vassdragsreguleringsloven § 3 sin historiske bakgrunn viser at regelen har bakgrunn i at Stortinget har ønsket siste ord i visse saker.³⁹ Selv om den opprinnelige lovregulering på vassdragsområdet på starten av 1900-tallet kunne tilsi at behovet for stortingsinvolvering var mindre, mente stortingsflertallet at visse beslutninger var av så stor samfunnsbetydning at regjeringen ikke alene kunne bestemme utfallet. Trolig var det av stor betydning at mye av den truede vassdragsnaturen overlever i mindre vassdrag, mens det samme ikke kan sies for de store vassdragene. For naturen innebærer dette ofte store inngrep, og redusert vannføring har skapt store utfordringer for villaks, sjøørret, edelkreps og fuglearter som allerede er truet.⁴⁰ Selv om regelen har endret seg noe gjennom årene, består denne kjernen: Når en vassdragsregulering fører til interessekonflikt og berører viktige samfunnsinteresser, skal Stortinget involveres. Den lovgivende makt har slik sett mulighet til å holde forvaltningen i skinnet, få innflytelse på myndighetsutøvelsen, avdekke mangler og garantere for ansvarlighet og grundighet i reguleringsprosessen. Stortinget har dermed gitt seg selv muligheten til å kontrollere forvaltningen allerede i forkant av at vedtak fattes.

En praktisk viktig regel er derfor at foreleggelse for Stortinget *ikke* trenger å skje dersom departementet finner det «unødvendig», jf. § 3 tredje ledd. Foreleggelse trenger altså ikke skje hvis stortingsbehandlingen anses som overflødig eller uten nytte. Unntaket kom inn i loven i 2004.⁴¹ Det er forutsatt i forarbeidene at foreleggelse for Stortinget bare kan unnlates dersom prosjektet ikke er kontroversielt, noe som særlig er tilfellet ved fornyelse av reguleringskonsesjoner og andre søknader om konsesjon for tidligere utbygde fall. Forarbeidene forklarer videre at forholdene har endret seg markant siden bestemmelsene om foreleggelse for Stortinget ble fremsatt, og at nye vannkraftutbygginger som overstiger 20 000 naturhestekrefter er svært sjeldne i dag da store deler av landets vannkraftressurser allerede er

³⁶ Plikten til å skaffe samtykke fra Stortinget gjelder også for statsreguleringer, altså vassdragsreguleringer som utføres for statens regning. jf. vassdragsreguleringsloven § 29 fjerde ledd.

³⁷ Inntil 2009 St.prp.

³⁸ Begrepet «naturhestekrefter» brukes flere steder i loven, og er en eldre målemetode for effekt. Måleenheten gir uttrykk for kraftpotensialet i vannet, og ikke nødvendigvis den faktiske installerte effekten. En naturhestekraft er cirka 0,736 kW. Se nærmere om metodikken i NVE (2002) på s. 13 og 14.

³⁹ For en nærmere redegjørelse av forarbeidene og den historiske bakgrunnen, se avhandlingens kapittel 3.2.

⁴⁰ Se Aftenposten (2022).

⁴¹ Endret ved Besl. O. nr. 80 (2003-2004).

utbygd.⁴² Samtidig behandler konsesjonsmyndigheten flere saker der det søkes om fornyelse av tidligere gitte reguleringskonsesjoner hvor kraftgrunnlaget overstiger den fastsatte terskelen, selv om kraftutbyggingen allerede har funnet sted. Myndighetene må i slike tilfeller ta stilling til på hvilke vilkår en ny tillatelse skal gis, men ifølge forarbeidene er ikke Stortingets involvering nødvendig i slike tilfeller.

Unntaket i bestemmelsens § 3 tredje ledd vil dermed som hovedregel være aktuelt i saker hvor «betydelige interesser står mot hverandre». Det nærmere innholdet i vilkåret kan etter forarbeidene «vanskelig angis presist, og vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sak».⁴³ Vilkåret vil nok likevel typisk være innfridd hvor sterke næringsinteresser står mot tungtveiende natur- og miljøinteresser, noe Alta-saken (Rt. 1982 s. 241) er et godt eksempel på. Det er også interessant at regjeringen i Hurdalsplattformen tydelig legger til grunn at det trengs «en samlet plan for økt kraftproduksjon»,⁴⁴ og har varslet at en energikommisjon skal se på hvordan Norge kan produsere mer strøm de neste årene. Terje Aasland, nåværende Olje- og energiminister (Ap), har også uttalt at det vil være aktuelt å diskutere noen av de 389 vassdragene som i dag er (helt eller delvis) vernet mot utbygging for å skåne omkringliggende natur og biologisk mangfold.⁴⁵ Trolig er slike utbygginger egnet til å gi opphav til uenighet på Stortinget. Blir denne uenigheten for stor, vil vassdragsreguleringsloven § 3 igjen bli aktuell. Hvorvidt Stortinget har gitt sitt samtykke til vassdragsreguleringen, vil nødvendigvis få stor betydning for prøvingsintensiteten i domstolene dersom vedtaket angripes og anføres ugyldig etter Grl. § 112. Er slikt samtykke gitt, er det svært nærliggende å konkludere med at den materielle terskelen som etableres i klima-dommen kommer til anvendelse.⁴⁶

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

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

I henhold til vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917 nr. 17 § 2 annet ledd fra 2003, hvor det het at saken «bør» forelegges Stortinget før tillatelse til regulering av et så stort område som det i Altaelven dreide seg om, hadde forslaget om utbygging av Altavassdraget blitt forelagt Stortinget.⁴⁷ De folkevalgte hadde samtykket til regjeringens vedlagte planer den 30. november 1978.⁴⁸ Det ble altså fattet et *formelt samtykkevedtak* i Stortinget om utbygging av Altavassdraget. Vedtaket lød som følger:

«Stortinget **samtykker i statsregulering for utbygging av Sautso Kraftverk i Altaelva** og i fastsettelse av reguleringsbestemmelse for reguleringen i samsvar med Ole- og

⁴² Ot.prp. nr. 54 (2003-2004) s. 19-20 punkt 7.2 og Innst. O. nr. 75 (2003-2004) s. 2-3.

⁴³ Se Ot.prp. nr. 54 (2003-2004) s. 14.

⁴⁴ Se s. 27.

⁴⁵ Nr.no (2021).

⁴⁶ Se nærmere om dette i kapittel 3.2.2 og 3.4.3

⁴⁷ Se St. prp. nr. 107 (1977-1978) og den senere Innst. S. nr. 43 (1978-1979), hvor komiteen anbefalte at Stortinget skulle fatte vedtak om samtykke til utbygging av Altaelva i tråd med Olje- og energidepartementets proposisjon.

⁴⁸ Se S.tid. 1253-1308 (1978), Forhandlinger i Stortinget nr. 81-83 s. 1308, hvor komiteens innstilling ble bifalt med 90 mot 36 stemmer.

energidepartementets foredrag av 10 mars 1978 og industrikomiteens innstilling» (min utheving).

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

Som følge av den store oppmerksomheten saken fikk, og ikke minst den omfattende kritikken vedtaket hadde fått, ble det lagt frem en stortingsmelding om Alta-vassdraget i 1980.⁴⁹ Saken var da for tredje gang oppe i Stortinget. I stortingsmeldingen fremsatte regjeringen forslag om å utsette utbyggingen, i tillegg til å etablere et varig vern av Altaelven. Den 30. mai 1980 ble imidlertid begge forslag nedstemt av et tydelig flertall på Stortinget.

Noen teoretikere har løftet spørsmålet om det hadde noen betydning for domstolenes prøvingsmyndighet at Stortinget hadde vært så sterkt involvert i saken.⁵⁰ Ikke minst ble dette løftet frem av daværende stortingspresident Guttorm Hansen, som var sterkt kritisk til den (etter hans syn) tilsynelatende voksende holdningen om at domstolene hadde kompetanse til å stanse utbyggingen. Han uttalte seg blant annet om temaet under et intervju med Arbeidernes Pressekontor:

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

⁵¹

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

Regjeringsadvokaten bestred heller ikke i sin prosedyre at domstolene hadde kompetanse til å prøve gyldigheten av Alta-vedtaket. Han poengterte imidlertid at det måtte få en betydning at Stortinget selv hadde truffet utbyggingsvedtaket. I tillegg måtte det etter hans syn få sterk betydning at Stortinget selv hadde funnet avgjørelsesgrunnlaget tilfredsstillende, samt at Stortinget både i 1979 og 1980 hadde vurdert vedtaket på nytt etter kritikk fra interesseorganisasjoner.⁵² Det ble i denne forbindelse pekt på at domstolene har vært tilbakeholdne med å utøve kontroll overfor Stortingets egne vurderinger, jf. bl.a. Rt. 1976 s. 1 og Rt. 1976 s. 579.

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

⁴⁹ St.meld. nr. 61 (1979-1980).

⁵⁰ Se bl.a. Eckhoff (1982) kapittel III.

⁵¹ Arbeiderbladet 27. desember 1980.

⁵² S. 249 flg. i dommen.

regler for sin egen saksbehandling». Vedtaket kunne derfor ikke kjennes ugyldig på dette grunnlag.

Etter mitt syn var dette en lite overbevisende anførsel. At Stortinget ikke er underlagt forvaltningsloven er klart, ettersom lovens § 4 fjerde ledd uttrykkelig fastsetter at loven ikke gjelder for Stortinget.⁵³ Det eksisterer derimot ingen tilsvarende bestemmelse i vassdragsreguleringsloven. Vi kan derfor ikke uten videre fastslå at Stortinget ikke er bundet av saksbehandlingsreglene som fremkommer der når det skal avgjøres om et samtykke til en regulering skal avgis eller ikke. Loven har ikke uten grunn regler om hvilke steg, utredninger og prosesser som skal foreligge – og ikke minst hensyn som skal tas – før godkjenning av reguleringssøknader kan finne sted. Kanskje nettopp derfor har jeg ikke funnet noe rettskildemessig grunnlag som tilsier at Stortinget ikke skulle være forpliktet av disse reglene.⁵⁴

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

«Og den omstendighet at Kongen etter lovens § 2 annet ledd først kan gi reguleringstillatelse etter at saken har vært forelagt for Stortinget, kan ikke i seg selv lede til noen lempning i de saksbehandlingsregler som er gitt i lovens §§ 4 a, 5 og 6.»⁵⁵

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

Førstvoterende fremhever i tillegg at den rent skjønnsmessige avveining av fordeler mot skader og ulemper som Kongen og Stortinget foretar etter vassdragsreguleringsloven § 8, kan domstolene ikke overprøve utover utvist vilkårlighet eller myndighetsmisbruk. At et stortingssamtykke var nødvendig etter den daværende vassdragsreguleringsloven § 2, endret imidlertid «ikke det forhold at hele saksbehandlingen og de faktiske forutsetninger for vedtaket kan prøves av domstolene.»⁵⁶ De relevante saksbehandlingsregler i saken var §§ 4 a, 5 og 6. I tillegg ble disse spesialreglene supplert av «alminnelige forvaltningsrettslige regler, herunder kravet om at forvaltningsorganene skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».⁵⁷ Feil og mangler måtte likevel ha virket inn på vedtakets endelige innhold for å kunne medføre ugyldighet.⁵⁸ I tillegg kunne det naturligvis prøves om vedtaket var i strid med folkeretten, og her var det naturligvis ikke opp til myndighetenes frie skjønn å avgjøre om regelverket var fulgt eller ikke.

Eckhoff legger i sin analyse av Alta-dommen til grunn at domstolenes prøvelsesmyndighet ikke ble «ansett for å være avskåret eller begrenset fordi om Stortinget hadde deltatt i avgjørelsesprosessen».⁵⁹ Han reiser imidlertid spørsmål ved om det forhold at Stortinget hadde

⁵³ Loven gjelder derimot klart nok for forvaltningens egen saksbehandling i forkant av Stortingets samtykke.

⁵⁴ Se Eckhoff (1982) hvor han synes å dele denne oppfatningen.

⁵⁵ S. 262.

⁵⁶ S. 247. Retten viste her også til Rt. 1973 s. 107, Rt. 1963 s. 1288 og Rt. 1930 s. 971.

⁵⁷ S. 258.

⁵⁸ Forvaltningsloven § 41 ble med andre ord anvendt analogisk.

⁵⁹ Se Eckhoff (1982) kapittel III.

lagt til grunn at avgjørelsesgrunnlaget og vedtaksprosessen var forsvarlig, kunne fått betydning for hvordan vi skal *tolke* vassdragsreguleringslovens materielle regler. Rettspraksis viser jo gjennomgående at Stortingets oppfatning av en lov er en relevant tolkningsfaktor. Gode grunner taler også for å tillegge en slik oppfatning vekt når den kommer til uttrykk etter at loven er vedtatt.⁶⁰ På den annen side kan vel neppe Stortingets uttalelser knyttet til en konkret sak det strides om, tillegges tilsvarende betydning som generelle uttalelser om tolkningen av loven. Jeg kan heller ikke se at stortingsflertallets standpunkt i Altasaken gir uttrykk for noen bestemt tolkning av vassdragsreguleringsloven, og trolig ville heller ikke slike uttalelser blitt avgjørende for Høyesterett.⁶¹ Disse spørsmålene ble imidlertid ikke drøftet av førstvoterende.

Storingsbehandlingen hadde tilsynelatende likevel en annen betydning for domstolsprøvingen. Som tidligere nevnt ble det lagt frem en stortingsmelding om saken i 1980 hvor det ble redegjort for den nokså massive motstanden mot å åpne Alta-vassdraget. Stortingsmeldingen la til grunn at kritikken ikke kunne medføre noen endring av vedtakets innhold – nemlig at utbygging av Alta-vassdraget skulle finne sted. Denne konklusjonen var stortingsflertallet enig i. Kritikken var i hovedsak begrunnet med at utredningen var utilstrekkelig, og at regulering ikke kunne finne sted før dette i det minste ble rettet opp. Interessant i denne sammenheng er at regjeringsadvokaten argumenterte for at når regjering og storting hadde vært av den oppfatning at utredningen var tilstrekkelig – selv etter å ha fått seg forelagt den massive kritikken – måtte det at de påståtte feil og mangler ikke kunne innebære at vilkårene i forvaltningsloven § 41 var innfridd.⁶² Vedtaket kunne av denne grunn ikke anses som ugyldig. Det kan synes som at Høyesterett til en viss grad godtok dette argumentet når det fastslås at:

«Når domstolene skal ta standpunkt til betydningen av påberopte feil i saksbehandlingen, synes jeg det er vanskelig å se bort fra de svar som Regjeringen og Stortinget her har gitt etter en behandling i vanlige konstitusjonelle former.»⁶³

Argumentet kan kritiseres. Selv om domstolene tradisjonelt er forsiktige med å overprøve de politiske avveiningene i Stortinget, er det ikke samme grunn til å være forbeholden når det gjelder prøvingen av *saksbehandlingen i forvaltningen*. Det kan i denne forbindelse innvendes at det skal vesentlig mye til for å endre et vedtak når det allerede er investert mye i at det skal gå gjennom. Vi kan derfor ikke med sikkerhet si at de politiske diskusjonene både i samfunnet generelt, eller i regjering og storting, ikke ville blitt annerledes om utredningen hadde vært tilstrekkelig allerede ved den første stortingsbehandlingen.⁶⁴ At vedtaket ikke ble omgjort etter stortingsmeldingen i 1980, til tross for den kritikken som der ble fremlagt, er av denne grunn neppe «bevis» for at vedtaket ville blitt det samme om utredningen hadde vært grundig nok allerede fra start. Dette ble for øvrig også et viktig poeng for mindretallet i klima-dommen.⁶⁵ Etterfølgende stortingsbehandling bør derfor ikke være en hvilepute i tilknytning til forvaltningsloven § 41.

Drøftelsen over viser for øvrig at det uansett er nærliggende å konkludere med at dersom Altasaken hadde blitt prøvd for domstolene i dag, og saksøkerne hadde anført at konsesjonsvedtaket var ugyldig etter GrL. § 112, ville den høye materielle terskelen som etableres i klima-dommen

⁶⁰ Jf. også Boe (1981), særlig s. 238-244 og f.eks. Rt. 1976 s. 579 s. 584.

⁶¹ Domstolene må anses som like, om ikke bedre, egnet til å tolke forvaltningsregler. Se nærmere om dette i fremstillingens del III.

⁶² Utgangspunktet i norsk rett er at et vedtak ikke blir ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil med mindre feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41. Etter HR-2017-2247-A vil vedtaket være ugyldig hvis det er en ikke helt fjerntliggende mulighet for at feilen kan ha virket inn på vedtaket.

⁶³ S. 267.

⁶⁴ Lignende argumentasjon blir benyttet av mindretallet i klima-dommen, jf. avsnitt 259-275.

⁶⁵ Se særlig avsnitt 277-279.

kommet til anvendelse.⁶⁶ Dette er nettopp fordi Stortinget eksplisitt hadde gitt sitt samtykke gjennom et *formelt og juridisk bindende vedtak*, i tillegg til at det ved flere anledninger hadde nedstemt forslag om å avslutte eller utsette utbyggingen. Som vi snart skal se, minner stortingsinvolveringen mye om den i klima-dommen. Ettersom vedtaket i Alta-saken bygde på et formelt samtykkevedtak i Stortinget, og i tillegg baserte seg på en proposisjon til Stortinget, synes involveringen samtidig både grundigere og dermed også sterkere før konsesjon ble gitt i Alta-saken enn før utvinningstillatelsene ble gitt i Barentshavet sør og sørøst.⁶⁷

3.3 Erverv av større vannfall etter vannfallrettighetsloven

Lov om konsesjon for rettigheter til vannfall mv. (vannfallrettighetsloven) regulerer erverv (kjøp av) rettigheter til vannfall – såkalte fallrettigheter. Uten konsesjon kan «ingen andre enn staten» erverve eiendomsretten til vannfall som utbringer «mer enn 4.000 naturhestekrefter», jf. § 2 første ledd. Vannfallsrettighetsloven regulerer altså eierskapet til vannfallet, mens det kreves konsesjon etter vassdragsreguleringsloven før søkeren kan regulere eller overføre vann i eller mellom vassdrag for å produsere kraft utover en viss størrelse.

Også etter vannfallrettighetsloven kan stortingsbehandling være nødvendig for de største vannfallsverv, jf. § 2 annet ledd. Mer presist skal prosjekter som forutsetter erverv av vannfall som ved regulering antas å kunne gi minst 20.000 naturhestekrefter, «forelegges for Stortinget». Dette gjelder også for reguleringer hvor «betydelige interesser» står mot hverandre. Denne formuleringen fanger opp de tilfeller hvor reguleringen er under 20.000 naturhestekrefter, men hvor sakens art likevel tilsier at den bør behandles av Stortinget. Departementet er likevel også her – på samme måte som etter vassdragsreguleringslova – unntatt en slik plikt dersom de finner at foreleggelse for Stortinget er «unødvendig». Tillegget kom inn ved endringslov av 25. juni 2004 nr. 56. Ifølge forarbeidene skal unntaket reserveres til «kurante saker».⁶⁸ Også etter vannfallrettighetsloven er det departementet selv som skal vurdere om vilkåret er innfridd eller ikke.

Bestemmelsen minner med andre ord sterkt om ordlyden i vassdragsreguleringsloven § 3 tredje ledd, og har røtter helt tilbake til *Lov om erhvervelse av vandfald, bergverk og anden fast eiendom* (Lov-1917-12-14-16). Begrunnelsen for regelen synes også å være helt identisk med den som ligger bak vassdragsreguleringsloven § 3 tredje ledd, nemlig den store samfunnsmessige betydningen av et slikt vannfallsverv.⁶⁹ Til forskjell fra vassdragsreguleringslova § 3, som krever Stortingets «samtykke» før konsesjon blir gitt, krever imidlertid vannfallrettighetsloven § 2 – på samme måte som petroleumsforskriften § 6d – kun at saken blir *forelagt* for Stortinget. Mens ordet «samtykke» tilsier at Stortinget skal fatte et formelt vedtak om at det er enige i et visst vedtaksinnhold, indikerer ordet «forelegge» at regjeringen kun plikter å *fremføre* eller *fremlegge* en sak for Stortinget før vedtak fattes. Ordlyden kan da tilsi at det kreves mindre av stortingsinvolveringen når en sak skal forelegges for Stortinget enn når et samtykke skal gis. I førstnevnte tilfelle forutsetter jo formuleringen kun en aktiv handling fra regjeringen, og ikke noen spesifikk oppfølging fra Stortingets side.

Som vi har sett, krever et formelt vedtak om stortingsamtykke et nokså betydelig forarbeid både i regjeringen og i Stortinget. Av denne grunn vil vi nok i de aller fleste tilfeller kunne si at et slikt samtykkevedtak må innebære at Stortinget anses å ha gitt «samtykke til [forvaltnings]vedtaket» og dermed må anses som «involvert» i den forstand som Høyesterett

⁶⁶ Dette forutsetter at Stortinget må anses å ha tatt stilling til miljøspørsmålet, se nærmere om dette i del III.

⁶⁷ Se nærmere om stortingsinvolveringen ved åpningen av Barentshavet sør og sørøst i kapittel 3.4, særlig kapittel 3.4.3.

⁶⁸ Ot.prp. nr. 54 (2003-2004) s. 19.

⁶⁹ Se bl.a. Indst. O.V (1917) s. 14 og Ot.prp. nr. 15 (1916) s. 2.

sikter til i klima-dommen.⁷⁰ Den høye materielle terskelen etter GrL § 112 vil da også komme til anvendelse.⁷¹ For saker som kun er *forelagt* for Stortinget, må vi – som vi skal diskutere i mer detalj i kapittel 3.4.3 og 4.6 – derimot se nærmere på realitetene og hvordan Stortinget mer konkret har vært involvert i det endelige forvaltningsvedtaket. Har Stortingets befatning med saken vært så grundig at vi med rette kan si at forvaltningens vedtak tufter på et samtykke fra Stortinget?⁷² Først da vil demokratihensyn tilsi at domstolene bør være varsomme i sin overprøving.⁷³

Å identifisere nyere relevant stats- eller rettspraksis på dette feltet har vist seg noe utfordrende. Det interessante i denne sammenheng er uansett at petroleumsforskriften § 6d også (kun) krever at saken skal «forelegges» Stortinget før åpning finner sted. Likevel legger Høyesterett i klima-dommen til grunn at Stortinget hadde gitt sitt «samtykke» til åpningen av Barentshavet sør og sørøst.⁷⁴ Så hvordan var egentlig Stortinget involvert i åpningen av Barentshavet sør og sørøst? Først når vi kan besvare dette spørsmålet, kan vi avdekke Høyesteretts krav til Stortingets involvering for at denne aktualiserte den høye prøvingsterskelen i en sak som etter loven kun kreves «forelagt» Stortinget, og derav klargjøre dommens overføringsverdi også til tolkningen av vannfallrettighetsloven § 2.

3.4 Åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet

3.4.1 Innledning

Petroleumsvirksomheten er Norges største næring målt i verdiskapning, statlige inntekter og eksportverdi.⁷⁵ Utvinning av petroleumsressursene i Norges nordlige havområder er av denne grunn et kjernetema i norsk politikk,⁷⁶ og ble også et tema for Høyesterett i den mye diskuterte klima-dommen. Saken gjaldt spørsmålet om en kongelig resolusjon av 10. juni 2016 var ugyldig. Resolusjonen – vedtaket – gjaldt en samlet utdeling av 10 utvinningstillatelser for petroleum for til sammen 40 blokker eller delblokker på den norske kontinentalsokkelen i havområdene omtalt som Barentshavet sør og Barentshavet sørøst – den 23. konsesjonsrunden. I formen var altså dette en sak om gyldigheten av *forvaltningsvedtak*.⁷⁷ Det spesielle var imidlertid, etter Høyesteretts syn, at utvinningstillatelsene tuftet på et såkalt «samtykke» fra Stortinget.⁷⁸ For å forstå denne siden av dommen, er det nødvendig å ha litt grunnleggende bakgrunnskunnskap om reglene som kommer til anvendelse når det skal åpnes for petroleumsvirksomhet i et område, og frem til faktisk utvinning kan finne sted.

Norsk regulering av petroleumsvirksomhet deles ofte inn i tre «faser». For at petroleumsvirksomhet i et område skal finne sted, må det først og fremst *åpnes* for slik aktivitet. Denne prosessen reguleres av petroleumsloven § 3-1 og petroleumsforskriften § 6d, og det er (hovedsakelig) på dette stadiet i prosessen at Stortinget er involvert.⁷⁹ Dette skal vi komme nærmere inn på i kapittel 3.4.2.

⁷⁰ Se nærmere om dette i kapittel 3.2.2 og 4.2.

⁷¹ Unntak kan likevel tenkes, jf. fremstillingens kapittel 4.2.

⁷² Dette diskuterer vi nærmere i kapittel 2.4.3 hvor vi analyserer klima-dommen og betydningen av Høyesteretts uttrykksmåter.

⁷³ Vi må videre kreve at Stortingets involvering er av en viss kvalitet, jf. fremstillingens del III.

⁷⁴ Se avsnitt 81.

⁷⁵ Se bl.a. Meld. St. 36 (2012-2013) s. 5.

⁷⁶ Se f.eks. Meld. St. nr. 7 (2011-2012) s. 25 hvor petroleumsvirksomheten trekkes fram som en prioritert næring.

⁷⁷ Førte blokker ble fordelt på ti nye utvinningstillatelser i anledning 23. konsesjonsrunde, som tilsier at det i utgangspunktet foreligger *ti* forvaltningsvedtak. I klima-dommen synes Høyesterett å legge til grunn at det er tale om *ett* forvaltningsvedtak som er gjort i en kongelig resolusjon, jf. særlig avsnitt 81. Dette kan neppe være riktig. En kongelig resolusjon kan imidlertid også anses som et vedtak, og trolig er det kongelig resolusjon av 10. juni 2016, hvor utvinningstillatelsene gis, som Høyesterett mener å vise til når de bruker formuleringen «vedtaket».

⁷⁸ Avsnitt 81.

⁷⁹ Det tar i gjennomsnitt ca. 10-15 år fra utvinningstillatelse gis til utvinning finner sted, sml. klima-dommen avsnitt 215.

Etter at et område er åpnet for petroleumsvirksomhet, er vi inne i den såkalte *letefasen* – nemlig fasen hvor regjeringen gir *utvinningsstillatelser*. En utvinningstillatelse gir rettighetshaveren en enerett til undersøkelse, leting etter og utvinning av petroleum innenfor det geografiske området som tillatelsen omfatter. Rettighetshaver blir også eier av den petroleum som utvinnes, jf. petroleumslovens § 3-3 annet ledd. Utvinningstillatelsene blir normalt tildelt gjennom ulike *konsesjonsrunder*, jf. § 3-5. Dette innebærer at Olje- og energidepartementet kunngjør såkalte «blokker», altså geografiske områder, som ulike selskaper kan søke om utvinningstillatelse for. Tildelingen av tillatelser er basert på søknader fra de respektive selskapene. Det var for øvrig dette letestadiet man befant seg på i tilknytning til Barentshavet sør og sørøst da klimasøksmålet stod for Høyesterett.⁸⁰

Dersom rettighetshaver under en utvinningstillatelse gjør drivverdige funn, innledes den siste fasen i prosessen, nemlig *faktisk utnytting av det konkrete funnet*. Denne produksjonsfasen reguleres av petroleumslovens kapittel 4 og petroleumsforskriften kapittel 4. Rettighetshaveren må, før utvinningen kan finne sted, blant annet få godkjent sin Plan for utbygging og drift for petroleumforekomster («PUD») basert på egen konsekvensutredning, jf. petroleumsloven § 4-2. Planen må inneholde en «beskrivelse» av «miljømessige forhold», jf. annet ledd. Det fremgår av tredje ledd at departementet – hvis «særlige grunner tilsier det» - kan kreve en «nærmere redegjørelse for de miljømessige virkninger» og «mulig fare for forurensninger».⁸¹ Dersom en PUD er verdt under 15 milliarder kroner, behandles den kun av departementet. Ved PUDer over denne grensen har derimot ikke departementet godkjennelseskompetanse alene; da skal den også forelegges Stortinget.⁸²

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

3.4.2.1 Innledning

Den første fasen, nemlig åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet, reguleres som nevnt først og fremst av petroleumslovens § 3-1. Bestemmelsen fastsetter at når et område skal åpnes, skal det foretas en avveining mellom de ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. I denne avveiningen skal det «foretas en vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten og mulig fare for forurensning samt de økonomiske og sosiale virkninger som petroleumsvirksomheten kan ha». I praksis innebærer dette at det skal foretas en totalvurdering av virksomhetens innvirkning på samfunnslivet, samt natur og miljø både til lands og havs.⁸³ Bestemmelsen må ses i sammenheng med lovens § 1-2 annet ledd, hvor det blant annet står at petroleumforekomstene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer «hele det norske samfunn til gode», herunder ved å bidra til å sikre et bedre miljø. Annet, tredje og fjerde ledd i § 3-1 inneholder nærmere regler for saksbehandlingen som skal gjennomføres i denne forbindelse.⁸⁴

Regelen i nåværende petroleumslov § 3-1 ble innført i Lov-1985-03-22-11 § 7. Bakgrunnen var at spørsmålet om omfanget av petroleumaktiviteten, og ikke minst spørsmålet om å utvide aktiviteten på nye områder, ble ansett som så viktig i et samfunnsmessig perspektiv at en plikt til å gjennomføre en allsidig og grundig saksbehandling etter departementets syn burde lovfestes.⁸⁵ Det fremheves i tillegg at virksomhetens betydning og konsekvenser for samfunnet

⁸⁰ Se nærmere i NPD (2019) for en mer detaljert redegjørelse av denne delen av prosessen som ledet frem til 23. konsesjonsrunde.

⁸¹ Godkjennelse av PUD reguleres også av EUs prosjektdirektiv, som gjennomfører Århuskonvensjonen (UNECE).

⁸² Se PUD/PAD-veileder (2018) s. 9, jf. statsbudsjettet 2022, som senker grensen fra 20 til 15 mrd.

⁸³ Jf. også Ot.prp. nr. 72 (1982-1983) s. 44.

⁸⁴ Se en mer detaljert gjennomgang i Hammer mfl. (2009), s. 120-121.

⁸⁵ Se NOU 1979:43 s. 57 og Ot.prp. nr.72 (1982-83) s. 45.

må tas stilling til *før* myndighetene bestemmer seg for åpning av nye områder for å sikre tilstrekkelig tid til å utrede kontroversielle spørsmål. Først når et område er åpnet i tråd med petroleumslovens § 3-1, kan regjeringen tildele konsesjoner til utvinning og produksjon (utvinningstillatelser) av olje og gass etter § 3-3.

Petroleumsloven § 3-1 blir i forarbeidene omtalt som en regel om konsekvensutredninger, og er i tillegg ansett å tilfredsstille de krav som fulgte av den tidligere Grunnloven § 110b.⁸⁶ Etter at loven ble vedtatt har det i tillegg kommet nye EU-direktiver som påvirker konsekvensutredningsprosessen. EUs direktiv 2001/42/EF om miljøvurdering av visse planer og programmer (plandirektivet), som er innlemmet i EØS-avtalen, blir i forarbeidene også ansett å gjelde for åpning av nye områder.⁸⁷ Lovens § 3-1, sammen med petroleumsforskriftens kapittel 2a, tar sikte på å gjennomføre direktivets krav for petroleumsvirksomheten.

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

3.4.2.2 Hvem er beslutningstaker: Regjeringen eller Stortinget?

Spørsmålet om åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet har tradisjonelt vært behandlet av Stortinget. Etter mine undersøkelser har involveringen skjedd i form av at regjeringen fremlegger en stortingsmelding for Stortinget, hvor denne redegjør for planene for den videre petroleumsvirksomheten i et område.⁸⁸ Etter komitebehandling blir denne stortingsmeldingen «vedlagt protokollen». Hva det innebærer at en stortingsmelding «vedlegges protokollen», skal vi komme tilbake til. Det kan likevel allerede nå bemerkes at det ikke anses som et formelt samtykkevedtak.

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

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

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

Det påpekes videre at denne praksisen utvilsomt vil fortsette å gjelde i fremtiden – uten at en finner det nødvendig å gi påbud i lovs form for en slik saksbehandling. Etter departementets

⁸⁶ Jf. Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 33 sp. 1-2.

⁸⁷ Se Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) s. 5 sp. 2.

⁸⁸ Se f.eks. St.meld. nr. 79 (1984-1985) eller St.meld. nr. 28 (2010-2011).

syn er det altså ikke nødvendig med en lovbestemt plikt for regjeringen til å skaffe seg formelt samtykke før nye områder åpnes. Vi får imidlertid ingen annen begrunnelse for dette standpunktet enn at praksisen som har utviklet seg er tilstrekkelig.

Departementets argument er trolig begrunnet i vårt parlamentariske system. Regjeringen står både politisk og rettslig ansvarlig overfor Stortinget. Om det er regjeringens konstitusjonelle eller parlamentariske ansvar som krever en fremlegging for Stortinget, har ikke særlig stor betydning for utfallet; ofte er det like alvorlig for en regjering uavhengig av om det er politiske eller rettslige forpliktelser som brytes. Illustrerende er åpningen av flere områder i Norskehavet og Skagerrak i 1993, hvor Stortinget kun ønsket åpning i område A, og ikke i område B – slik regjeringen hadde forutsatt i stortingsmeldingen som ble behandlet. Regjeringen endte dermed opp med å kun åpne område A, i tråd med Stortingets ønske.⁸⁹ At regjeringen tradisjonelt føler seg politisk avhengig av Stortingets samtykke, illustreres også ved at andre saker med store interessekonflikter er gjenstand for stortingsbehandling. Dette er, som vi har sett, blant annet tilfellet for vassdragsreguleringssaker.

I etterkant av at den ovennevnte praksisen utviklet seg, har det blitt fastsatt i petroleumsforskriftens § 6d at åpning av et nytt område for petroleumsvirksomhet etter petroleumslovens § 3-1 skal «forelegges for Stortinget».⁹⁰ Planene om åpning skal altså *presenteres* eller *vises frem* for Stortinget. Bestemmelsen er likevel taus når det gjelder spørsmålet om Stortinget skal treffe et formelt vedtak.⁹¹ Det eksisterer i det hele tatt ingen konkret lovbestemmelse som generelt hjemler et eget *åpningsvedtak*. Etter Grl. § 19 følger det imidlertid at «Kongen ser til at eiedommene og regala til staten blir nytta og forvalta *slik Stortinget har fastsett*, og på den måten som er nyttigast for samfunnet» (min kursivering). Det praktisk viktigste regalet i norsk rett i dag, er at staten har eiendomsrett til alle undersjøiske petroleumforekomster og eksklusiv rett til ressursforvaltningen av denne, jf. petroleumsloven § 1-1. Som påpekt av Ola Mestad, faller både regale og statseiendom innunder § 19 med den grunnlovsfastsatte instruksjonsretten.⁹² Stortinget har tilsynelatende altså en *grunnlovsumiddelbar kompetanse* til å fatte vedtak om åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet. Inntrykket forsterkes når petroleumsloven § 1-2 fastslår at ressursforvaltningen sørges for av Kongen i samsvar med bestemmelsene i loven og «*vedtak fattet av Stortinget*». Etter Mestads oppfatning kan formuleringen se ut som en ren gjennomføring av instruksjonsretten i samsvar med Grunnlovens § 19, men dette er ikke kommentert i forarbeidene. Det er likevel neppe tvil om at Stortinget har kompetanse til å treffe slike åpningsvedtak.

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

⁸⁹ Innst. S. nr. 180 (1993-1994) til St.meld. nr. 26 (1993-1994).

⁹⁰ Bestemmelsen ble tilføyd ved forskrift 20. januar 2006 nr. 49.

⁹¹ Bestemmelsen skiller seg dermed fra vassdragsreguleringsloven § 3 tredje ledd og vannfallreguleringsloven § 2 annet ledd, som fastlegger at Stortinget skal «samtykke». Dette innebærer et krav om at Stortinget treffer et formelt samtykkevedtak.

⁹² Se Mestad (2021), s. 283.

vilkår for åpningen.⁹³ Det ligger i sakens natur at komiteens flertall vil slutte seg til regjeringens anbefaling: Regjeringen sender ikke meldingen hvis den vet at Stortinget ikke vil samtykke til åpningen.⁹⁴

Barentshavet sørøst ble tilgjengelig for petroleumsvirksomhet i 2013. Bakgrunnen var enigheten med Russland om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet – den såkalte «delelinjeavtalen» – inngått i 2010. Denne innebar blant annet at havområder øst for Barentshavet sør ble tilgjengelig for norsk petroleumsvirksomhet.⁹⁵ Konsekvensutredningen ble lagt frem for Stortinget ved St.meld. nr. 36 (2012-2013) og tilleggs meldingen til denne, St.meld. nr. 41 (2012-2013). Disse ble sendt videre til energi- og miljøkomiteen, som i Innst. 495 S (2012-2013) rådde Stortinget å gjøre slikt vedtak:

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

De folkevalgte ga sin tilslutning til komiteens anbefaling, og et enstemmig Storting stemte for å vedlegge stortingsmeldingene protokollen den 19. juni 2013.⁹⁶ Barentshavet Sør ble åpnet for petroleumsvirksomhet i 1989 på tilsvarende måte: Konsekvensutredningen ble presentert for Stortinget ved St.meld. 40 (1988-1989), som ble tilsluttet av Stortinget ved behandlingen av Innst. S. nr. 216 (1988-1989) og «vedlagt protokollen» 7. juni 1989.

Slik gjennomgangen har vist, skjer det altså i praksis ingen formell åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet - til tross for at petroleumslovens § 3-1 (og § 1-2) synes å forutsette dette. Stortinget fatter heller ikke noe formelt samtykke til denne åpningen – det vedtar *kun* å vedlegge stortingsmeldingene som omhandler åpningen protokollen.⁹⁷ Dette må sies å være en noe underlig oppdagelse, ettersom Høyesterett tilsynelatende synes å forutsette at et slikt formelt åpningssamtykke foreligger i klima-dommens avsnitt 81 og 142.⁹⁸

Det følger for øvrig også av havenergilovens system at fornybar energiproduksjon til havs bare kan skje i avgrensede områder som er åpnet. Åpning forutsetter også her at det er foretatt en konsekvensutredning i forkant, jf. lovens § 2-2 annet ledd. Havenergiloven krever i tillegg også *vedtak* om åpning, jf. formuleringen i § 2-2 første ledd om at Kongen i statsråd kan «fastsette at eit nærare stadleg avgrensa område [...] skal opnast». En naturlig språklig forståelse av denne formuleringen tilsier at åpning av nye områder for havenergi skal skje ved kongelig resolusjon.⁹⁹ Loven innebærer imidlertid *ikke noe krav om stortingsinvolvering før åpning*

⁹³ Eksempelvis at området skal åpnes på en viss tid på året, eller at det kun kan bores i visse perioder. Illustrerende er også eksempelet mitt over om åpningen av flere områder i Norskehavet og Skagerrak, hvor Stortinget kun ønsket åpning av område A og ikke område B.

⁹⁴ Komiteen kan likevel gi sine egne merknader eller endringer til stortingsmeldingen og forslaget om åpning. Se eksempelvis Innst. S. nr. 180 (1993-1994) om åpning av områder i Skagerrak og Norskehavet, hvor komiteen stilte visse betingelser for boring. Stortinget samtykket altså i realiteten til vedtaket, men på andre premisser enn de regjeringen hadde fremsatt i stortingsmeldingen.

⁹⁵ Det er verdt å nevne at det å utøve norsk suverenitet i nærheten av delelinjen kort tid etter at delelinjeavtalen ble inngått av utenriks- og sikkerhetspolitiske hensyn kan ha spilt en sentral rolle i Stortingets samtykkevurdering, jf. også Backer (2020) s. 157.

⁹⁶ Se stortingsbehandlingen på Stortinget.no (2013).

⁹⁷ Stortinget ga imidlertid nokså klart og enstemmig uttrykk for sitt syn gjennom selve behandlingen av innstillingene og stortingsmeldingene ved åpningen av Barentshavet sør og sørøst.

⁹⁸ Førstvoterende bruker blant annet ordene «opningsvedtak» og «samtykke». Dette diskuterer vi nærmere i kapittel 3.4.3.

⁹⁹ Se f.eks. områdene Sørlege Nordsjø II og Utsira Nord, som ble besluttet åpnet ved kgl.res. 12. juni 2020.

finner sted, og Stortinget samtykker av denne grunn (verken formelt eller reelt) til åpning av nye områder for havenergi.

Ettersom det heller ikke treffes et formelt samtykke til åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet i Stortinget, fremstår beslutningen formelt sett som en regjeringsbeslutning. Stortinget har likevel en betydelig makt til å påvirke utfallet. På et vis kan Stortinget anses som den reelle beslutningstaker i den forstand at det ikke synes politisk – og dermed praktisk – mulig for regjeringen å åpne et nytt område etter petroleumsløven §§ 3-1 dersom Stortinget ikke har bifalt forslaget. Inntrykket forsterkes ved at stortingsmeldingene konsekvent formulerer at det er Stortinget som er beslutningstaker ved åpning av nye områder.¹⁰⁰ Det er likevel viktig å fremheve at Stortinget alene ikke synes å ha kompetanse til å åpne et nytt område, og er avhengig av at Olje- og energidepartementet har satt i gang en prosess, samt at regjeringen har fremlagt forslaget i stortingssalen. Vi må heller ikke undervurdere hvilken innflytelse regjeringen har på resultatet ved å være ansvarlig for forvaltnings- og saksbehandlingsprosessen.

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

Som vi nå har sett, skiller stortingsinvolveringen etter petroleumsforskriften § 6d seg betydelig fra den etter vassdragsreguleringsloven § 3 tredje ledd. I sistnevnte tilfelle treffer jo Stortinget et formelt vedtak om samtykke til regulering og vannfallerverv. Hvorfor ordningene har blitt ulike, synes det ikke å eksistere noen direkte forklaring på verken i forarbeider eller juridisk teori på området. En mulig forklaring er at åpning av områder for petroleumsvirksomhet i realiteten ikke får en *direkte og umiddelbar* konsekvens, slik tilfellet er for samtykke til en vassdragskonsesjon, og at kravene til grundighet i stortingsbehandlingen derfor er satt lavere. Åpnes et område for letevirksomhet etter petroleumsløven § 3-1, er jo neste steg å gi utvinningstillatelser for å *lete* etter petroleum – ikke å utvinne olje. Selve utvinningen skjer først etter godkjenning av PUD, og i klima-dommen legger dommerflertallet også til grunn at det ikke (lenger) kan sies å være noen automatikk i at forvaltningen skal godkjenne en PUD.¹⁰¹ Dersom Stortinget samtykker til å gi konsesjon for et vassdrag som er politisk kontroversielt, er derimot neste steg at departementet gir slik konsesjon.

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

En annen forklaring kan være ulikheten i lovenes historiske bakgrunn. Vassdragsreguleringsloven ble til på et tidspunkt med stor uro i Stortinget; det var betydelig usikkerhet og misnøye rundt det faktum at nesten all vannkraft tilhørte private i begynnelsen av 1900-tallet.¹⁰² Det var derfor ønskelig å samle mest mulig makt over vannkraften, samt innflytelse over saksbehandlingsprosessen, i stortingssalen. Petroleumsløven ble derimot til på

¹⁰⁰ Se for eksempel St.meld. nr. 40 (1988-1989) s. 5 og formuleringen om at «Beslutningen om å åpne for petroleumsvirksomhet nord for Stad ble fattet av Stortinget i 1989», samt uttalelsen «det har etter Stortingets ønske vært forsiktig oppstart med letevirksomhet i enkelte områder». Se også St.meld. nr. 26 (1993-1994) s. 157, hvor man benytter formuleringen «dersom Stortinget beslutter å åpne et område for letevirksomhet».

¹⁰¹ Dette bryter med den tidligere oppfatningen i bransjen, og diskuteres godt bl.a. av Reusch (2021).

¹⁰² Se nærmere om dette i NVE (2012) s. 30-37.

et tidspunkt hvor utfordringene med omfattende klimaendringer ennå ikke hadde rammet verden, og det var et generelt stort ønske, både på Stortinget og i samfunnet ellers, om å utvinne mest mulig olje. Oljeregulering var av den grunn mindre politisk på denne tiden enn i dag, og det ble kanskje ikke ansett som like viktig for Stortinget å båndlegge departementet gjennom et krav om samtykkevedtak. Det er likevel fristende å konkludere med at praksisen trolig skyldtes at Olje- og energidepartementet har ønsket å holde Stortinget på armlengdes avstand. Det er i tillegg verdt å nevne at en proposisjon til Stortinget i de fleste tilfeller krever betydelig mer arbeid enn en stortingsmelding.

3.4.2.4 Hvorfor skal Stortinget involveres i åpningsbeslutningen?

Petroleumsforskriftens § 6d ble inntatt i 2006 sammen med de øvrige bestemmelsene i forskriftens kapittel 2a, som hadde som formål å gjennomføre plandirektivet. Plandirektivet fastsetter som tidligere nevnt regler om konsekvensutredninger og høring av planer og programmer, og vil for petroleumsvirksomheten få anvendelse i forbindelse med åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet i medhold av petroleumsløven § 3-1. Selv om departementet var av den oppfatning at petroleumsløven § 3-1 allerede tilfredsstilte kravene i plandirektivet, anså de det likevel som hensiktsmessig å implementere nærmere regler i forskriften for å synliggjøre direktivets krav i norsk rett og at saksbehandlingen faktisk ville bli fulgt.¹⁰³ Av denne grunn ble det foreslått å innta §§ 6a, 6b, 6c og 6d i forskriften.¹⁰⁴

Et interessant funn er at plandirektivet *ikke* krever at regjeringen skal involvere nasjonalforsamlingen ved åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet, og det gir derfor lite mening at forarbeidene indirekte synes å forutsette dette. Så hvor har egentlig regelen om stortingsamtykke sin bakgrunn?

Intuitivt kunne en tenke seg at bakgrunnen for en regel om stortingsinvolvering ved åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet – på samme måte som ved store vassdragsreguleringer og erverv av omfattende vannfallsrettigheter – er den store samfunnsmessige betydningen en slik avgjørelse er egnet til å få. I tillegg kommer naturligvis at åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet potensielt kan medføre omfattende forurensning og dermed få (in)direkte virkning for både nåværende og fremtidige generasjoner. Dette tilsier klart nok at forvaltningen bør ha Stortingets støtte i ryggen før en åpningsbeslutning fattes. Inntrykket forsterkes av at klimautfordringer på ingen måte var ukjent i 2006 når regelen i § 6d ble implementert i regelverket.¹⁰⁵ En slik begrunnelse er likevel (etter mine undersøkelser) ikke å finne verken i forskriftens eller lovens forarbeider.

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

¹⁰³ I foredrag til kgl.res. 16. januar 2006 nevner departementet at enkelte klagesaker fra miljøvernorganisasjoner hadde vist at det var behov for å synliggjøre hva som er virkeområdet for plandirektivet for petroleumsvirksomheten offshore. Trolig var altså dette bakgrunnen for endringene i forskriften.

¹⁰⁴ Se Kommentarer til forskrift om endring i forskrift til lov om petroleumsvirksomhet 2006 punkt 3), foredrag til kongelig resolusjon 16. januar 2006 og Høring – forslag til endringer i petroleumsforskriften 23. august 2005.

¹⁰⁵ Se f.eks. St.meld. nr. 34 (2006-2007) hvor klimautfordringene diskuteres i dybden.

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

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

«for at domstolane skal kunne setja til side eit lovvedtak av Stortinget, må Stortinget **grovt ha sett til side pliktene sine** etter § 112 tredje ledd. Det same må gjelde ved andre stortingsvedtak og **vedtak som Stortinget har samtykt til**. Terskelen er fylgjeleg svært høg» (min utheving).¹⁰⁶

Trolig ble de færreste med god kjennskap til statsretten særlig overrasket over at den materielle terskelen ble satt høyt i en sak som innebar å overprøve Stortingets skjønn. Det er nemlig ikke noe nytt at Høyesterett oppstiller en høy materiell terskel for overprøving på et område hvor Grunnloven åpner for å legge store rettslige bånd på Stortingets skjønnsutøvelse. Også i tilknytning til eksempelvis Grl. § 97 har Høyesterett satt en høy terskel for overprøving av Stortingets skjønn, se eksempelvis Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) og senest Rt. 2013 s. 1345 (Strukturkvote).¹⁰⁷ Rettssetningen har klare likhetstrekk med den i klimarettssaken; Høyesterett overprøver kun Stortingets skjønn dersom avgjørelsen fremstår «klart urimelig og urettferdig». Graver har samtidig fremhevet at Høyesterett i tolkningen av andre grunnlovsbestemmelser har vært mer progressive og ikke opererer med et slikt grovhets- eller klarhetskrav. Dette gjelder blant annet Grl. §§ 104 om barns rettigheter og 113 om lovkravet, til tross for at forarbeidsuttalelsene viste nokså tydelig at lovgiver ikke hadde ment å endre innholdet i rettssetningen ved grunnlovsfestingen.¹⁰⁸

Prejudikatsvirkningen til klimadommen er imidlertid avgrenset til de sakene der Stortinget har vært «involvert».¹⁰⁹ Dersom Stortinget ikke har vært involvert i forvaltningsvedtaket, vil som nevnt prøvingsintensiteten kunne være *høyere*. Førstvoterende fremhever at Grl. § 112 da kan ha relevans som «moment ved lovtolkninga og som tvunge omsyn ved utøvinga av skjønnet». Det kan i denne forbindelse fremheves at regjeringen de siste årene eksempelvis har fattet flere vedtak om å bygge kraftlinjer mellom viktige naturreservater, samt vedtak om dumping av gruveavfall i norske fjorder.¹¹⁰ Når slike vedtak skal fattes i fremtiden, vil Grl. § 112 representere et slikt tungt hensyn. Klima-dommen kan da være et sterkt argument for å gi miljøbestemmelsen større gjennomslag enn det den har fått til i dag.

Det er likevel uklart hva som skal til for at Stortinget kan anses som så «involvert» at den høye materielle terskelen etter Grl. § 112 kommer til anvendelse. Høyesterett drøfter nemlig ikke spørsmålet utover en henvisning til balansering av rettsstats- og demokratihensyn.¹¹¹ Forutsetter terskelen at Stortinget må treffe et spesifikt vedtak i saken, eller gjelder den for alle former for stortingsinvolvering?

¹⁰⁶ Se avsnitt 142.

¹⁰⁷ I Rt. 2010 s. 143 (Rederiskatt) gikk likevel Høyesterett dypt inn i spørsmål av politisk karakter, noe vi kommer nærmere tilbake til i kapittel 10.2.

¹⁰⁸ Se Graver (2020).

¹⁰⁹ Avsnitt 81 og 145.

¹¹⁰ Se f.eks. den mye omdiskuterte tildelingen av driftskonsesjon til gruveselskapet Nussir ASA, jf. kongelig resolusjon 29. november 2019. Dette innebar en godkjenning av to millioner tonn gruveslamdumping i Repparfjorden. Også driftskonsesjonen til dumping av 250 millioner tonn gruveslam i Førdefjorden har blitt kraftig kritisert, se kongelig resolusjon 19. februar 2016.

¹¹¹ Avsnitt 141.

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

Som jeg har redegjort for, hadde ikke Stortinget samtykket formelt til selve enkeltvedtakene hjemlet i petroleumslovens § 3-3 – nemlig utvinningstillatelsene i den 23. konsesjonsrunde. Etter rettens syn bygde disse likevel på «åpningsvedtak»¹¹² i 1989 og 2013 som Stortinget hadde «samtykt til». Oppfatningen var tilsynelatende at dersom stortingsflertallet ikke ønsket senere leting etter olje i området, så hadde det vel neppe samtykket til regjeringens åpningsbeslutning.¹¹³ En mulig tolkning av ordet «involvert» synes dermed å være at Stortinget har gitt en form for formelt samtykke til det *reelle innholdet* i forvaltningsvedtaket.

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

Høyesterett bruker for øvrig ikke bare ordene «samtykke» og «involvert» når de uttaler seg om Stortingets befatning med den aktuelle saken. I avsnitt 157 legger førstvoterende også til grunn at utvinningstillatelsene er en direkte oppfølging av Stortingets «tilslutning» til åpning av de aktuelle havområdene. Det fastslås også i avsnitt 142 at når Stortinget har «handsama ei sak», må Grl. § 112 forstås som en sikkerhetsventil. Sistnevnte uttrykk synes å dekke både lovvedtak, stortingsvedtak og vedtak som Stortinget har samtykket til eller hatt oppe til behandling. Høyesteretts ulike formuleringer er neppe tilfeldige. Spørsmålet blir dermed om variasjonen i ordbruk har en materiell hensikt, eller om det bare er ulike måter å formulere det samme poenget på. Etter mitt syn er det klart sistnevnte synspunkt som må legges til grunn. Leser vi uttalelsene i sammenheng, fremstår det nokså tydelig at det Høyesterett ønsker å fremheve, er følgende: Når Stortinget har «håndtert» en forvaltningssak og *i realiteten* har tilsluttet seg vedtaket ved å gi sitt «samtykke» til forvaltningens konkrete vedtak, er vårt folkevalgte organ i utgangspunktet så «involvert» i saken at domstolene bør vike tilbake.¹¹⁴

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

¹¹² Som vi har sett, fattes det imidlertid ikke «vedtak» om åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet. Petroleumsloven § 3-1 regulerer som nevnt kun hva som skal skje i forkant av åpningen, men fungerer ikke som en hjemmel for et eget åpningsvedtak. Et slikt åpningsvedtak er av derfor heller ikke å finne under åpningsprosessen rundt Barentshavet sør og sørøst. At Høyesterett velger å formulere seg på denne måten, er derfor merkelig.

¹¹³ Se imidlertid nedenfor.

¹¹⁴ Leseren av dommen må ha dette vurderingstema i bakhodet.

tradisjonelt at domstolene bør være varsomme i sin overprøving av nasjonalforsamlingens skjønnsutøvelse.¹¹⁵ For bestemmelser som Grl. § 112, som gir lovgiver betydelig handlingsrom hva gjelder valg av fremgangsmåte for å sikre miljøet, vil terskelen nødvendigvis måtte bli særlig høy før domstolene kjenner dette vedtaket ugyldig. Som vi skal se i fremstillingens del III, støttes en slik tolkning også av forarbeidene til Grl. § 112.

Det er for øvrig viktig å ha i mente at selv om prøvingsterskelen er «svært høy» for de tilfeller der Stortinget anses som «involvert», og Grl. § 112 skal anses som en «tryggingsventil»,¹¹⁶ kan også slike sikkerhetsventiler brukes. Miljøbestemmelsen er derfor ikke utenfor domstolskontroll – selv i de tilfeller hvor saken gjelder overprøving av avgjørelser som i realiteten må anses som fattet av vårt folkevalgte organ, og til tross for at bestemmelsen gir Stortinget vidt skjønn. Noe annet ville «bryte med allmenne rettsstatsprinsipp».¹¹⁷ Følgende obiter dictum er i denne forbindelse interessant:

«Dersom situasjonen på utvinningsstadiet er vorten slik at det vil vera i strid med Grunnlova § 112 å godkjenne utvinninga, vil styresmaktene både ha rett og plikt til ikkje å godkjenne planen».¹¹⁸

Det legges her opp til at Grl. § 112 kan påberopes som rettslig grunnlag for ugyldighet også i selve utvinningsfasen. Samtidig er det uklart hvilken terskel som her vil gjelde, eller hva som skal til for at vedtaket da kan kjennes ugyldig etter Grl. § 112. Det er eksempelvis usikkert om domstolene kan konstatere at myndighetene grovt har tilsidesatt sine plikter etter § 112 i forkant av at miljøskaden har skjedd, eller om dette kun kan gjøres i etterkant av at myndighetsutøvelsen er utøvd. Hvilken forståelse som legges til grunn, vil være avgjørende for hvilken betydning miljøbestemmelsen skal få i fremtiden.¹¹⁹ Likevel slutter Høyesterett kun følgende om det materielle innholdet i bestemmelsen: Vedtak må vurderes som en del av helheten uten å ta oppgjør med hele politikkområdet, og Grl. § 112 gjelder ikke generelt utenfor kongeriket, men må likevel gjelde forbrenning av norskprodusert olje og gass når det fører til skade også i Norge.¹²⁰

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

I visse saker fremstår svaret som uproblematisk. Som vi har sett, fatter Stortinget tidvis et *eksplicit samtykkevedtak* til forvaltningens godkjenning av PUD, selv om regjeringen på dette stadiet – til forskjell fra åpningsstadiet – ikke er underlagt noen forskriftsbestemt plikt til å fremlegge saken for Stortinget.¹²¹ Etter åpningen av Johan Sverdrup-feltet, samtykket eksempelvis Stortinget helt konkret til forvaltningens godkjenning av PUD.¹²² Stortinget må i slike tilfeller klart nok anses som «involvert» i vedtaket om godkjenning.

I andre avgjørelser er imidlertid ikke Stortinget *direkte* involvert i forvaltningens vedtak om godkjenning av PUD. Et særskilt spørsmål som melder seg i slike tilfeller, er da hvor langt

¹¹⁵ Se nærmere om dette i fremstillingens del III.

¹¹⁶ Avsnitt 142.

¹¹⁷ Avsnitt 123.

¹¹⁸ Avsnitt 222. Se nærmere om dette i NIM (2022).

¹¹⁹ Se Holmøyvik (2020).

¹²⁰ Se avsnitt 148 og 149.

¹²¹ Kompetansen til å fatte vedtak om godkjenning av PUD, eller til å nekte slik godkjenning, er nemlig kun tillagt forvaltningen ved «departementet» etter petroleumsløven § 4-2.

¹²² Se stortingsbehandlingen av Prop. 114 S (2014-2015) og behandlingen av Innst. 382 S (2014-2015).

Stortingets samtykke til åpningen av et nytt område for petroleumsvirksomhet strekker seg. Sagt med andre ord: Hvilken «smitteeffekt» har Stortingets samtykke til åpningsbeslutningen for det *senere* vedtak om godkjenning av PUD? Som nevnt vil PUDer til en verdi over 15 milliarder kroner forelegges for Stortinget, mens de under denne grensen kun behandles av Olje- og energidepartementet.¹²³ Som følge av denne høye grensen, godkjenner regjeringen som hovedregel en PUD *uten* Stortingets eksplisitte involvering, og det er nettopp derfor spørsmålet om smitteeffekt er både aktuelt og interessant å stille.¹²⁴

Bare det faktum at regjeringen i visse tilfeller er forpliktet til å skaffe et formelt stortingssamtykke i PUD-fasen, kan indikere at vi aldri kan være sikre på at Stortinget i realiteten samtykker til godkjenningene når det *ikke* kan vises til et slikt spesifikt stortingsvedtak. Det viktigste argumentet mot at et samtykke til åpning kan sies å ha en så omfattende smitteeffekt, må imidlertid være at Stortinget på åpningsstadiet ikke med sikkerhet vet hvor mye olje som finnes i det aktuelle området. Selv om det naturligvis kan argumenteres for at Stortinget aldri ville ha ønsket å åpne et område for petroleumsvirksomhet uten å se for seg en senere utvinning, må denne usikkerheten (etter mitt syn) bli avgjørende. Til tross for at koblingen mellom åpning, utvinningstillatelser og senere godkjenning av PUD er tett, kan vi nemlig sjelden være sikre på om Stortinget eksempelvis ser for seg mye eller lite utvinning på åpningsstadiet. Dersom omfattende mengder petroleumsforekomster oppdages i området, er det ikke uten videre sikkert at et stortingsflertall eksempelvis stiller seg bak en lang rekke godkjente PUDer.¹²⁵ Den politiske holdningen kan i tillegg ha endret seg. Vi kan også se for oss at det har dukket opp ny informasjon i etterkant av at åpningen fant sted, eksempelvis at oljeutvinning i det konkrete området hvor oljeutvinning søkes godkjent vil medføre tap av utrydningstruet eller uerstattelig dyreliv og økosystem, slik at Stortinget kanskje ikke ønsker utvinning i akkurat dette området. Konklusjonen må derfor bli at et samtykke til åpning ikke også innebærer et samtykke til en senere PUD-godkjenning. Prøves en PUD-godkjenning for domstolene etter GrL § 112 – uten at det foreligger et konkret stortingssamtykke til denne – kommer etter mitt syn *ikke* den høye materielle prøvingssterskelen til anvendelse.

Høyesterett legger som tidligere nevnt også til grunn at Stortingets klare støtte til *åpningen* av Barentshavet sør og sørøst også i realiteten innebar et samtykke til *utvinningstillatelser* i disse områdene.¹²⁶ Nærmere bestemt omtales åpningsvedtakene som det «sentrale» punktet for at Stortinget kan anses å ha «samtykket» til utvinningstillatelsene. Synspunktet synes å være at Stortinget neppe hadde ønsket å «åpne» området hvis det ikke også ønsket leting etter olje i det samme området, slik at Stortingets samtykke til åpningen «smittet» over på utvinningstillatelsene. Dersom dette var oppfatningen til Høyesterett – noe deres formuleringer kan peke i retning av, bør argumentet etter mitt syn nyanseres. Blant annet er det et vesentlig poeng at Barentshavet sør ble «åpnet» i 1989. Stortingets samtykke til åpning i 1989 bør ikke automatisk og i seg selv tolkes slik at Stortinget også har samtykket til utvinningstillatelsene *30 år senere*. For det første var Stortingets sammensetning annerledes i 1989 enn i 2015 da utvinningstillatelsene ble gitt. Og ikke minst kan den politiske holdningen ha endret seg på 30

¹²³ Se PUD/PAD-veilederen s. 9, jf. statsbudsjettet 2002 hvor terskelen senkes fra 20 til 15 mrd.

¹²⁴ Etter Aftenpostens undersøkelser har det i perioden 2014 og frem til 2020 blitt godkjent 22 utbygginger av olje- og gassinstallasjoner, uten at sakene er behandlet i Stortinget. Ingen av disse har blitt forelagt Stortinget, noe som innebærer mindre åpenhet rundt prosessen. Blant annet har praksisen gjort det umulig for politikerne å stille vilkår (eksempelvis miljøkrav) for prosjektene. I 7 av de 22 prosjektene har staten selv vært investør. Se nærmere i Aftenposten (2020). Det kan etter mitt syn sterkt kritiseres at slike avgjørelser, som medfører omfattende forbrenning og forurensning og slik har stor samfunnsmessig betydning, ikke gjennomgående treffes oftere av Stortinget.

¹²⁵ Argumentet stiller seg naturligvis annerledes dersom det eksisterer helt klare holdepunkter i stortingsbehandlingen som omhandler åpning for at Stortinget har sett for seg omfattende utvinning i et spesifikt område. Betydelig mer tvilsomt er imidlertid om kvalitetskravet er oppfylt, jf. del III og særlig kapittel 10.

¹²⁶ Jf. særlig avsnitt 81 og 142.

år. En slik «automatisk» smitteeffekt er kanskje mer nærliggende å legge til grunn når det gjelder åpningen av Barentshavet sørøst, som fant sted i 2014. Åpningen av Barentshavet sørøst var dermed mye nærmere tildelingen av utvinningstillatelsene i tid, og ikke minst ble (reelt) samtykke til åpning gitt av det samme Stortinget som det i 2016. Forhåpningen er at Høyesterett så dette poenget – til tross for at det ikke poengteres i domspremissene – og at retten la avgjørende vekt på at det *i tillegg* til stortingsinvolveringen på åpningtidspunktene forelå flere forkastede representantforslag om å stanse tildelingen i den 23. konsesjonsrunde i tiden før utvinningstillatelsene ble gitt.¹²⁷ Høyesterett uttaler tross alt at den så disse som et «avgjerande premiss» for vedtakene.¹²⁸

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

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

Vi kan eksempelvis se for oss at Stortinget har tatt stilling til et miljøproblem tidlig i lovgivningsprosessen, som i etterkant har satt i verk tiltak tilpasset både alvor og omfang i miljøutfordringene på vedtakstidspunktet. På et senere tidspunkt endrer imidlertid miljøproblemet karakter, som kan skyldes en rekke ulike årsaker – f.eks. nye rapporter eller naturhendelser. Kan vi da fortsatt si at Stortinget har «teke stilling» til miljøproblemet? Interessant i denne sammenheng, er at Holmøyvik har lagt til grunn at Grl. § 112 minner om en rettslig standard.¹²⁹ Kanskje vil domstolene åpne for å prøve om Stortinget har «lagt til grunn eit relevant prøvingstema og vore merksam på vesentlege konsekvensar av ei lov», slik det ble gjort i Rt. 2010 s. 143 s. 172 (Rederibeskatningsdommen)?¹³⁰

Høyesterett uttaler også at domstolene – selv om de er tilbakeholdne med å overprøve de politiske avveiningene – ikke skal være tilbakeholdne med å prøve saksbehandlingen. Desto større konsekvenser et vedtak har, «di strengare krav må det stillast til avklaring av konsekvensane».¹³¹ Domstolskontrollen av saksbehandlingen måtte på tilsvarende vis bli mer inngående jo større konsekvenser et tiltak har.¹³² Uttalelsene illustrerer at Høyesterett mener at det skal utføres en ordinær saksbehandlingskontroll også i de tilfeller hvor Stortinget har vært «involvert».¹³³

Til tross for disse uttalelsene synes flertallet tilbakeholdne med å håndheve saksbehandlingsreglene. Staten hadde erkjent at klimakonsekvensene av forbrenningsutslippene ikke var utredet og vurdert i konsekvensutredningen som hadde vært fremlagt for Stortinget. Mindretallet mente at dette innebar en vesentlig feil, og at utvinningstillatelsene av denne grunn var ugyldige. Flertallet var derimot av den oppfatning at

¹²⁷ Avsnitt 81. Se Meld. St. 36 og Meld. St. 41 (2012–2013), jf. Innst. 495 S (2012–2013), Innst. 206 S (2013–2014), jf. Dokument 8:39 (2013–2014), og Innst. 274 S (2015–2016) jf. Dokument 8:49 (2015–2016). Se nærmere om representantforslag i kap. 4.8.

¹²⁸ Avsnitt 81.

¹²⁹ Se Holmøyvik (2020).

¹³⁰ Se nærmere om formuleringens betydning for prøving av *forvaltningsvedtak* i fremstillingens del III.

¹³¹ Avsnitt 182.

¹³² Avsnitt 183.

¹³³ Regjeringsadvokaten hadde her også forlatt argumentet som ble benyttet under Alta-saken, nemlig at Stortingets involvering tilsa en *lempeligere* vurdering av saksbehandlingsreglene.

klimakonsekvensene kunne vurderes på PUD-stadiet dersom man skulle oppdage olje i området. I tillegg vektla de at «[...] relevansen for det globale klimaet av å åpne områder (var) eit tema som var høgt på den politiske agendaen.»¹³⁴ Med denne uttalelsen gjør flertallet saksbehandlingen til noe politisk. Fougner har også tatt til orde for at flertallets tilbakeholdenhet med å håndheve saksbehandlingsreglene kanskje kan sies å representere en utvikling, da «slike regler er regnet som upolitiske og håndhevingen av disse ligger i kjernen av Høyesteretts oppdrag».¹³⁵ Er dette tilfellet, kan det få betydelige negative konsekvenser, og det er ikke uten grunn at denne siden av dommen har fått kraftig kritikk.¹³⁶ Sitter forvaltningen og politikerne etter å ha lest klima-dommen igjen med en oppfatning av at saksbehandling i miljøsaker er «politikk» og ikke trenger å tolkes så strengt, vil det være veldig uheldig. Ikke minst vil en slik oppfatning være i dårlig overensstemmelse med det faktum at vår konstitusjon setter juridiske grenser også for politikernes og embetsfolkets makt.

4 Andre involveringsmåter

4.1 Innledning

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

4.2 Generelt om stortingsvedtak

Etter Grunnloven ligger det som nevnt til Stortinget å fatte vedtak i en rekke saker. Majoriteten av disse vedtakene gjelder lovsaker og budsjettvedtak. Stortinget vedtar imidlertid også skatte-, avgifts- og tollvedtak, samt vedtak om tiltredelse av nye folkerettslige avtaler. Forslag til *stortingsvedtak* fremmes normalt av Kongen i statsråd gjennom en proposisjon til Stortinget (Prop. S), og fordeles til en stortingskomite på tilsvarende måte som ved lovproposisjoner. Komiteen forbereder saken og avgir deretter sin tilrådning til Stortinget gjennom en innstilling (Innst. S). Innstillingen behandles av Stortinget i plenum. Stortinget voterer kun over stortingsvedtak én gang, til forskjell fra lovvedtak.¹³⁷

Det er liten tvil om at et forvaltningsvedtak som bygger direkte på et stortingsvedtak hvor Stortinget samtykker til innholdet i *den konkrete forvaltningssaken* må innebære at Stortinget er «involvert». Et slikt stortingsvedtak forelå eksempelvis i Alta-saken.¹³⁸ Som vi har sett i kapittel 3.4.3, valgte Stortinget også i 2015 å fatte en rekke vedtak om samtykke til at Olje- og energidepartementet godkjente plan for utbygging og drift av Sverdrup-feltet.¹³⁹ Med dette fikk Norges største industriprosjekt tilknyttet utbygging og drift av olje- og gassvirksomheten klar støtte i Stortinget. Johan Sverdrup-feltet er det største oljefeltet som er funnet på norsk sokkel de siste tiårene, og feltet alene vil etter gjennomført oljeproduksjon stå for en fjerdedel av norsk oljeproduksjon. Det er liten tvil om at en slik enorm produksjon av olje og gass står i et svært anstrengt forhold til Grl. § 112. Samtidig er det etter mitt syn nokså klart at Stortinget i slike tilfeller må anses som «involvert» i forvaltningens vedtak om godkjenning av PUD.

¹³⁴ Avsnitt 229.

¹³⁵ Se Fougner (2021).

¹³⁶ Se eksempelvis Bekkedal (2021), Fougner (2021) og Graver (2020).

¹³⁷ De ulike typer stortingsvedtak er nærmere omtalt i SMK (2021), se særlig punkt 1.4.

¹³⁸ Se nærmere i kapittel 3.2.2.

¹³⁹ Se stortingsbehandlingen av Prop. 114 S (2014-2015) og behandlingen av Innst. 382 S (2014-2015). Utbyggingen ble vedtatt av et flertall på Stortinget, med unntak av representantene fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne.

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

4.3 Bevilgningsvedtak

Etter Grunnloven § 75 bokstav d er Stortinget tillagt myndighet til å «bevilge de pengesummer som er nødvendige for å dekke statens utgifter». Bevilgningsvedtak gir forvaltningen fullmakt til, og eventuelt pålegg om, å bruke statens penger til forutsatte formål. I praksis legges forlag til statsbudsjett først frem av regjeringen (Prop. 1 S).¹⁴⁰ Stortingets behandling av forslaget begynner med at presidentskapet avgir innstilling om hvilke stortingskomiteer som skal forberede behandlingen av ulike deler av budsjettet (Innst. 1 S).¹⁴¹ Deretter fortsetter behandlingen i finanskomiteen, som senere (og senest 20. november) avgir en innstilling om nasjonal- og statsbudsjett (Innst. 2 S) hvor den foreslår bevilgningsrammene for de ulike delene av budsjettet.¹⁴² Finanskomiteens innstilling behandles av Stortingets plenum innen en uke. Under denne behandlingen fattes det vedtak om størrelsen på de ulike rammene, samt budsjettets totale utgifter og inntekter. Dette stortingsvedtaket binder de påfølgende budsjettbehandlinger.

De ulike fagkomiteene fortsetter deretter saksforberedelsen og avgir innstilling om hvordan de overordnede bevilgningsrammene skal fordeles på ulike poster. I forbindelse med arbeidet sender komiteene spørsmål til departementene og inviterer til åpne høringer. I praksis starter komiteene dette arbeidet umiddelbart etter at regjeringen har lagt frem sitt budsjettforslag til Stortinget, slik at alle høringene normalt er ferdig i midten av november. Fagkomiteenes budsjettinnstillinger blir votert over fortløpende, frem til hele statsbudsjettet er vedtatt av Stortinget. Senest 15. desember skal fagkomiteenes innstillinger være ferdigbehandlet av nasjonalforsamlingen. Budsjettvedtakene som Stortinget fatter ved behandlingen av disse, er endelige.¹⁴³

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

I all hovedsak vil nok svaret måtte bli benektende, ettersom involveringen er for *generell*; Stortinget tar i utgangspunktet ikke direkte stilling til en *konkret* forvaltningssak ved sin vedtakelse av statsbudsjettet, men bestemmer de overordnede rammer for pengebruken i politikken som regjeringen må holde seg innenfor. Involveringen skiller seg slik sett tydelig fra den i klima-dommen, hvor Stortinget gjennom åpningsvedtak og etterfølgende stortingsbehandling hadde uttrykt et klart ønske om oljeleting i et spesifikt område.¹⁴⁴ Stortinget hadde av denne grunn tatt *direkte stilling* til det *konkrete* innholdet i det etterfølgende forvaltningsvedtaket, og dette kunne derfor anses å tuftes på «eit samtykke frå Stortinget».¹⁴⁵

¹⁴⁰ Bevilgningsreglementet gir nærmere regler for hvordan statsbudsjettet skal utformes.

¹⁴¹ I valgår skjer det i Inst. 18 S.

¹⁴² Dersom finanskomiteen derimot ikke rekker å gi sin innstilling innen 20. november, følger det av Stortingets forretningsorden § 79 at Stortinget kan fravike forretningsordenen og sette en ny frist.

¹⁴³ Se Stortingets forretningsorden § 43 for nærmere regler om Stortingets behandling av statsbudsjettet. Finansdepartementet (2014) inneholder også en mer detaljert beskrivelse av budsjettprosessen, samt SMK (2021) s. 11-12.

¹⁴⁴ Se nærmere i kapittel 3.4.3.

¹⁴⁵ Avsnitt 81.

Selv om forvaltningsvedtak som bygger på bevilgningsvedtak i hovedsak ikke kan sies å tuftes på et samtykke fra Stortinget, har jeg undersøkt om det kan eksistere noen unntak fra dette utgangspunktet. Å finne et praktisk eksempel som egner seg godt til illustrasjon har imidlertid vist seg å være utfordrende. Stortinget bevilger stadig penger til tiltak som er positive for klimaet, eksempelvis karbonfangst og lagring,¹⁴⁶ men det finnes få eksempler på «klimafiendtlige» budsjettposter. Dette er trolig en følge av at staten ikke har noe særlig insentiv til å subsidiere en suksessfull bransje som tjener store summer på egen hånd. Staten gir derimot store *skattelettelser* til petroleumsnæringen, noe jeg kommer nærmere inn på i kapittel 4.4.

I de tilfeller hvor staten deltar i en utbygging i et område for petroleumsvirksomhet, må det imidlertid løyves midler til det på statsbudsjettet.¹⁴⁷ Store investeringer kreves i slike prosesser. Stortinget bevilger eksempelvis betydelige summer til det statlig eide selskapet *Petoro*, som forvalter SDØE¹⁴⁸ og stadig deltar i utbygging av nye oljefelt – både nye og modne.¹⁴⁹ Det er liten tvil om at staten gjennom en slik bevilgning direkte finansierer oljevirksomhet og tar del i produksjon av klimagasser, samt at denne praksisen står i et vanskelig forhold til Grl. § 112 tredje ledd.¹⁵⁰ Stortingsinvolveringen har på sett og vis noen likhetstrekk med involveringen etter vassdragsreguleringsloven § 3; regjeringen må ha *fullmakt* fra Stortinget før den kan utøve en viss handling, enten det er å gi konsesjon til utbygging av et stort vassdrag eller å utbetale penger til et selskap hvor summen vil gå direkte til finansiering av oljevirksomhet.

Vi kan se for oss at Stortinget har stilt til rådighet en viss sum som forvaltningen kan bevilge til *Petoro* gjennom statsbudsjettet. Departementet utbetaler deretter summen, som primært går til *Petoro*s driftskostnader og statens investeringer. Sistnevnte vil da typisk innebære utbygging av et nytt oljefelt. Ettersom bevilgningsvedtak er en fullmakt til, og pålegg om, at forvaltningen skal bruke pengene til det formål Stortinget har vedtatt, kan det argumenteres for at forvaltningen kun *gjennomfører* Stortingets vedtak og at vi dermed ikke står overfor noe forvaltningsvedtak i det hele tatt. Situasjonen skiller seg her fra den etter vassdragsreguleringslova § 3, hvor forvaltningen står fritt til å ombestemme seg selv etter at Stortinget har gitt sitt samtykke til åpning av et vassdrag.¹⁵¹ Forvaltningen blir altså ikke båndlagt på samme måte som ved et bevilgningsvedtak; det er forvaltningen som bestemmer utfallet av prosessen, og ikke Stortinget. Ser vi bevilgningsvedtak fra denne vinkelen, vil eksempelet falle noe utenfor fremstillingens tema, ettersom vi hovedsakelig ser på betydningen av stortingsinvolvering i nettopp *forvaltningsvedtak*.

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

¹⁴⁶ Se poster fordelt til energi- og miljøkomiteen i statsbudsjettet 2022, Prop. 1 S (2021-2022), og Innst. 9 S (2021-2022). Regjeringen foreslår eksempelvis å bevilge 2 272 millioner kroner i tilskudd til investering i Langskip-prosjektet (fangst og lagring av CO₂), og å først realisere fangst av CO₂ ved Norcems sementfabrikk i Brevik.

¹⁴⁷ Se også Mestad (1985) for en nærmere redegjørelse av rettslige sider ved den norske statens oljeselskap.

¹⁴⁸ SDØE, statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten, er en ordning for forvaltning av det norske statlige engasjementet i petroleumssektoren utenfor Equinor.

¹⁴⁹ Staten eier eksempelvis 17,3600 prosent av Johan Sverdrup-feltet, som *Petoro* forvalter.

¹⁵⁰ Se Prop. 1 S (2021-2022) s. 364 og punkt 17.14.6 om Løyvinger til administrasjon og oppfølging av SDØE-porteføljen. Det er tale om mangfoldige millioner i investeringer.

¹⁵¹ Et annet spørsmål er om dette vil være politisk klokt.

Diskusjonen er nok uansett lite praktisk, ettersom Stortinget utvilsomt har samtykket til (bevilgnings)vedtaket som gir Petoro bistand til drift og investeringer. Involvingen er dermed så spesifikk og sterk at den uten tvil vil aktualisere den høye materielle terskelen etter Grl. § 112 dersom noen skulle prøve å anlegge sak med påstand om at et bevilgningsvedtak og etterfølgende vedtak om utbetaling til Petoro skulle være i strid med bestemmelsens tredje ledd. Høyesterett fastslår også helt tydelig i klima-dommen at domstolene – i tillegg til de tilfeller hvor Stortinget har samtykket til et forvaltningsvedtak – heller ikke skal kunne sette til side «stortingsvedtak» etter Grl. § 112 med mindre Stortinget «grovt ha[r] sett til side pliktene sine».¹⁵² Om vi anser det som et forvaltningsvedtak som Stortinget har samtykket til, eller et stortingsvedtak, er dermed ikke av avgjørende betydning.

Det kan også spørres om Stortingets bevilgning til Petoro har en såkalt «smitteeffekt» på senere og klassiske forvaltningsvedtak som omhandler oljevirkosomhet, som for eksempel Olje- og energidepartementets godkjenning av en PUD i et spesifikt område etter petroleumsloven § 3-5 hvor Petoro er involvert. Bevilgningsvedtaket innebærer jo tross alt en sterk politisk støtte til oljenæringen, og som jeg diskuterer i kapittel 3.4.3 er det neppe slik at Stortingets involvering under åpningsfasen (fase 1) alene vil innebære at Stortinget kan sies å ha samtykket til utvinningsfasen (fase 3). Kan et etterfølgende bevilgningsvedtak til Petoro endre på dette? Svaret må etter mitt syn klart bli benektende, ettersom et bevilgningsvedtak i utgangspunktet ikke tar stilling til spørsmål om utvinning i et aktuelt område, men i utgangspunktet kun gir en *generell* støtte til Petoros oljevirkosomhet.

4.4 Skatte-, avgifts- og tollvedtak

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

Relevant i vår sammenheng er at staten nylig har gitt store skattelettelsener til petroleumsnæringen. Senest sommeren 2020 ble det innført endringer i oljeskatteregimet, til store protester fra miljøorganisasjoner. Oljeselskapene kunne nemlig skrive av all skatt direkte i utgiftsåret, og fikk som en ekstra subsidie en friinntekt på 24 prosent på toppen av denne avskrivningen. Dette medførte at felt som er ulønnsomme før skatt kan bli lønnsomme etter skatt. Beslutningen ble også klaget inn for ESA som ulovlig statsstøtte av Miljøpartiet De Grønne. Det har blitt hevdet at skattelettelsene har en prislapp på rundt 30,2 milliarder kroner.¹⁵³

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

¹⁵² Avsnitt 142.

¹⁵³ Se WWF (2021).

4.5 Saker om inngåelse av folkerettslige avtaler

Etter Grunnloven § 26 første ledd ligger traktatkompetansen til «Kongen». Inngåelse av folkerettslige avtaler er i utgangspunktet derfor regjeringens prerogativ.¹⁵⁴ I henhold til Grunnloven § 28 skal imidlertid saker av viktighet behandles av Kongen i statsråd. For visse avtaler gjelder i tillegg et krav om innhenting av forutgående samtykke fra Stortinget.¹⁵⁵ Grunnlovens 26 annet ledd fastsetter blant annet at dette er tilfellet dersom traktaten gjelder en sak av «særlig stor viktighet», og i alle tilfeller traktater hvor iverksettelse etter Grunnloven nødvendiggjør en ny lov eller stortingsbeslutning.¹⁵⁶

Regelen om stortingsamtykke ble vedtatt 1931, og bygde på et grunnlovsforslag av Martin Handberg, Olav Scheflo, Harald Gram og Johan Nygaardsvold. Alternativet som ble vedtatt i Stortinget var likevel nærmest identisk med det som hadde blitt framlagt i 1926 av Johan Ludwig Mowinckel, Johan Castberg og Johan E. Mellbye, men som konstitusjonskomiteen hadde valgt å ikke gi innstilling til i 1929.¹⁵⁷ I 1931 fremholdt imidlertid utenriks- og konstitusjonskomiteen at det foreliggende forslaget «tar, i likhet med det som forelå i 1929, sikte på å bringe Grunnlovens bestemmelser om avslutning av traktater i mere overensstemmelse med det som allerede må sies å være konstitusjonell praksis i vårt land». Komiteen hadde i 1929 lagt til grunn at daværende grunnlov var «i strid med moderne demokratiske prinsipper». Det ble blant annet vist til konstitusjonell praksis:

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

Uttalelsen viser at komiteen allerede i 1929 ønsket å endre innholdet i daværende § 26. Så hvorfor fremmet de ikke forslaget allerede da? Årsaken var at formuleringen «traktater av særlig viktighet» ble ansett som «et uttrykk som må fortolkes og derfor kan volde vanskeligheter».¹⁵⁸ Bestemmelsen endte likevel opp med denne ordlyden til slutt, ettersom det viste seg svært utfordrende å finne en bedre formulering.¹⁵⁹

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

Spørsmålet blir dermed hvordan bestemmelsen er relevant for vår problemstilling. Vi kan se for oss følgende scenario: Regjeringen inngår en folkerettslig avtale med Russland om å utnytte grenseoverskridende petroleumsføremønstre i Barentshavet (dersom det oppdages), som en oppfølging av delelinjeavtalen. Det kan innvendes at dette er en folkerettslig forpliktelse som

¹⁵⁴ At regjeringen er tillagt slik myndighet gjenspeiler også den ordinære ordningen internasjonalt.

¹⁵⁵ Selv om dette i prinsippet er (grunn)lovbestemt involvering og kanskje naturlig hører under kapittel 2, har jeg valgt å behandle involveringstypen her som følge av at utenriksaker er av særegen karakter.

¹⁵⁶ Også Grunnloven § 115 krever samtykke dersom traktaten innebærer mer enn lite inngripende myndighetsavståelse, men kommer kun til anvendelse for avståelse av myndighet til en organisasjon som Norge er tilsluttet til.

¹⁵⁷ Se forslaget fra konstitusjonskomiteen som ble vedtatt i Innst. S nr. 47 (1931), jf. S.tid. (1931) s. 554, i tillegg til framlegget fra Castberg mfl. i Innst. S nr. 128 (1929).

¹⁵⁸ Innst. S. nr. 128 (1929) s. 259.

¹⁵⁹ Se nærmere om bestemmelsens historiske bakgrunn i Skodvin og Mestad (2021), s. 386-393.

kan stå i et vanskelig forhold til Grl. § 112 tredje ledd, ettersom avtalen stimulerer en næring som er klimafiendtlig. Dette vil også gjelde for senere forvaltningsvedtak som direkte bygger på denne forpliktelsen. Om avtalen tufter på Stortingets samtykke vil her nødvendigvis få betydning for en etterfølgende domstolsprøving. På samme måte som i klima-dommen kan vi nemlig si at Stortingets samtykke til den folkerettslige avtalen får en «smitteeffekt» på Olje- og energidepartementets eventuelle senere vedtak om utvinningstillatelser i området. Begrunnelsen blir den samme som i klima-dommen; hadde ikke stortingsflertallet ønsket leting etter olje i området, hadde det vel neppe samtykket til avtaleinngåelsen. Dersom den folkerettslige avtalen i tillegg forutsetter en viss *utvinning* i det tilfellet petroleumsforekomster oppdages, kan det kanskje også argumenteres for at stortingssamtykket må få en smitteeffekt helt over på forvaltningens senere godkjenning av PUD.¹⁶⁰ Betydelig mer tvilsomt er derimot om Stortinget i et slikt tilfelle også kan anses å ha tatt stilling til miljøspørsmålet, og om det kvalitetskrav vi må stille til Stortingets saksbehandling er innfridd.¹⁶¹

Det kan videre tenkes at norske myndigheter velger å inngå en traktat om større utnyttning av transportpotensialet i havområdene i Norskehavet. Forskere har blant annet anslått at den kjente nordøstpassasjen kan bli brukt av 25 prosent av skipene som går mellom Europa og Asia innen 2030.¹⁶² Særlig Kina er opptatt av muligheten for å bruke ruten til og fra Europa ettersom den er kortere, og dermed også billigere, enn sjøruten gjennom Det indiske hav og Suezkanalen. En slik økning av maritim trafikk vil blant annet kunne få betydelige konsekvenser for det marine miljøet i området.¹⁶³ En slik avtale, samt etterfølgende forvaltningsvedtak som har sin bakgrunn i denne, har derfor potensiale til å være uforenelig med Grl. § 112. Spørsmålet om stortingsinvolvering kommer også da på spissen.

4.6 Behandling av stortingsmeldinger

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

Flere av reglene som gjelder Stortingets behandling av stortingsvedtak regulerer også behandlingen av stortingsmeldinger. Normalt blir meldingene vedtatt oversendt til en komité, som gir sin tilrådning til Stortinget (Innst. S). Innstillingen behandles deretter av Stortinget i plenum, som kan vedta at selve meldingen «vedlegges protokollen». Dette innebærer *ikke* en vedtakelse av selve innholdet i stortingsmeldingen.¹⁶⁴

Som jeg har diskutert i kapittel 3.4, har Stortinget tradisjonelt vedlagt stortingsmeldinger som omhandler åpninger av nye områder for petroleumsvirksomhet protokollen. Som gjennomgangen har vist, er behandlingen av slike stortingsmeldinger normalt også grundig i form av komitebehandling og Stortingets muntlige behandling av innstillingen. At Stortinget vedla stortingsmeldingen om åpning av Barentshavet sør og sørøst protokollen, ble i klima-dommen sett på som en tilslutning til regjeringens etterfølgende utvinningstillatelser i

¹⁶⁰ Her må det naturligvis foretas en konkret vurdering av hvor langt Stortingets samtykke rekker.

¹⁶¹ Se del III.

¹⁶² Se Aftenposten (2013).

¹⁶³ Det er i denne forbindelse interessant å merke seg behandlingen av St.meld. nr. 15 (2008-2009) om hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk, hvor Stortinget blant annet vedtok å anmode regjeringen om å foreta en utredning av hvilke konsekvenser, herunder også miljøkonsekvenser, en betydelig maritim trafikk over Polhavet kan ha for Norge.

¹⁶⁴ Se nedenfor. Stortingsbehandling av stortingsmeldinger behandles også nærmere i SMK (2021) s. 13.

områdene.¹⁶⁵ Stortinget måtte av denne grunn anses som «involvert», og den høye materielle terskelen etter Grl. § 112 kom dermed til anvendelse.¹⁶⁶

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

Etter mine undersøkelser skiller ofte de ikke-lovfestede stortingsbehandlinger av stortingsmeldinger seg fra de tilfeller hvor behandlingen av stortingsmeldingen bygger på en involveringsplikt etter petroleumsforskriften § 6d. At en stortingsmelding «vedlegges protokollen» innebærer nemlig *ikke uten videre* at Stortinget har sagt seg enig i det politiske innholdet i stortingsmeldingen, slik at demokrati- og rettsstatshensyn tilsier at domstolene bør være varsomme i sin overprøving.¹⁶⁷

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

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

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

¹⁶⁵ En kunne ha innvendt at det burde kreves et *rettslig bindende vedtak* før Stortinget kan anses som «involvert» nok til at den høye terskelen etter Grl. 112 kommer til anvendelse, ettersom det kun i slike tilfeller foreligger en rettslig bindende avstemning som direkte tar stilling til vedtaksinnholdet. Det er også nokså klart at en slik avstemning fordrer en grundigere stortingsbehandling enn ved behandlingen av stortingsmeldinger, jf. også kapittel 3.2. Det forelå imidlertid intet rettslig bindende vedtak fattet av Stortinget i klima-dommen, noe som nok gjør diskusjonen overflødig.

¹⁶⁶ Husk imidlertid at Stortinget også ved flere anledninger hadde nedstemt representantforslag om å stanse tildelingen, og at dette ble tillagt vekt i vurderingen av om det hadde samtykket, jf. særlig kap. 3.4.3.

¹⁶⁷ Dette bekrefter nok en gang hvor underlig det er at Stortinget kun behandler en stortingsmelding, og ikke en proposisjon, når nye områder for petroleumsvirksomhet åpnes.

Vi kan også se for oss at stortingsmeldingen tar for seg en omfattende mengde planlagt politikk, hvor en lang rekke tiltak foreslås.¹⁶⁸ Ett av de foreslåtte tiltakene er å bygge en rekke vindmøller på et spesifikt sted i Norge, og regjeringen vedtar kort tid senere å gjennomføre slik utbygging. At Stortinget har vedlagt den forutgående stortingsmeldingen protokollen og gjennom stortingsbehandlingen uttrykt en generell støtte til meldingens innhold, kan neppe innebære at Stortinget *automatisk* kan anses å ha samtykket til den konkrete vindmølleutbyggingen. Også i et slikt tilfelle må vi foreta en helhetsvurdering av om komiteens innstilling og stortingsbehandlingen tilsier at Stortinget har tilsluttet seg innholdet i dette konkrete vedtaket.

Et annet spørsmål er hvor nær sammenheng det må være mellom stortingsmeldingen og forvaltningsvedtaket for at vi kan si at Stortinget har vært «involvert» og i realiteten samtykket til vedtaket. Vi kan eksempelvis se for oss at stortingsmeldingen som fremlegges for Stortinget er nokså generell, og ikke gir anvisning på helt konkrete tiltak som regjeringen planlegger å iverksette – noe som for øvrig synes nokså vanlig hva gjelder stortingsmeldinger. Dersom Stortinget uttrykker en generell støtte til stortingsmeldingen under behandlingen av den aktuelle komiteens innstilling, og deretter vedlegger meldingen protokollen, blir spørsmålet om det kan anses som «involvert» i et senere forvaltningsvedtak som har bakgrunn i den vedlagte stortingsmeldingen. Etter min mening er ikke en slik stortingsbehandling tilstrekkelig; det må som nevnt kunne dokumenteres at det *konkrete* forvaltningsvedtaket «på avgjerande vis bygger på samtykke frå Stortinget», jf. klima-dommens avsnitt 81. Det er svært vanskelig å kunne konstatere at et slikt samtykke foreligger når Stortinget ikke har fått seg forelagt et konkret vedtak, men i realiteten generell politikk.

4.7 Stortingets behandling av en muntlig redegjørelse fra et regjeringsmedlem

Stortingets presidentskap kan etter Stortingets forretningsorden § 45 samtykke til at et regjeringsmedlem gir en muntlig redegjørelse i et stortingsmøte. I utgangspunktet har ikke regjeringen noen konstitusjonell plikt til å fremme slike redegjørelser, men når regjeringen først gjør det, kan det oppfylle opplysningsplikten.¹⁶⁹ Slike redegjørelser blir ofte benyttet når regjeringen har behov for å orientere Stortinget om dagsaktuelle saker, og når denne informasjonen må gis *raskt*.¹⁷⁰

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

Vi kan forestille oss at et politisk kontroversielt forvaltningsvedtak som vil medføre betydelig miljøskade er i ferd med å bli vedtatt. Miljøpartiet De Grønne, eller et annet miljøparti på Stortinget, har uttrykt misnøye rundt prioriteringen, og krever mer informasjon fra regjeringen. Et regjeringsmedlem velger derfor å gi en muntlig redegjørelse i et stortingsmøte, og det holdes umiddelbart deretter en kort debatt i Stortinget – i tråd med Stortingets forretningsordenen § 45 – hvor et stortingsflertall tilsynelatende stiller seg tydelig bak regjeringens planlagte vedtak ved muntlig samtykke. Redegjørelsen vedlegges deretter protokollen uten senere oppfølging, og

¹⁶⁸ Se eksempelvis Meld. St. 13 (2020-2021) som presenterer politikken til regjeringen for å redusere utslippene for perioden 2021-2030, hvor særlig regjeringens plan for å kutte utslipp som ikke er kvotepliktig, gjennomgås.

¹⁶⁹ Forbudet mot uriktige eller villedende opplysninger gjelder med andre ord også for slike redegjørelser, jf. Grl. § 82.

¹⁷⁰ Muntlige redegjørelser skal derimot normalt ikke brukes til å varsle ny politikk. Det gjøres gjennom en melding eller proposisjon til Stortinget, jf. (SMK) punkt 4.2, s. 24.

forvaltningen beslutter å treffe vedtaket.¹⁷¹ Stortinget har i slike tilfeller klart nok hatt befatning med den konkrete saken i forkant av forvaltningsvedtaket. Det kan nok også argumenteres for at det foreligger et reelt stortingsssamtykke i saken, slik at demokratihensyn i utgangspunktet tilsier at domstolene skal være tilbakeholdne i sin overprøving. Dette er likevel ikke en gitt konklusjon at den høye materielle terskelen skal komme til anvendelse, all den tid *kvaliteten* på Stortingets behandling av saken i et slikt tilfelle nok ofte må anses som lav. Vi skal se nærmere på dette kvalitetskravet i artikkelens del III.

4.8 Representantforslag

Grunnloven § 76 innebærer at stortingsrepresentanter står fritt til å fremme forslag for Stortinget. Selv om ordlyden kun åpner for fremsettelse av lovforslag, blir bestemmelsen tolket analogisk til også å åpne for andre typer forslag.¹⁷² Representantforslagene – både forslag til lovvedtak og andre stortingsvedtak (såkalte «Dokument 8-forslag») – overbringes skriftlig for Stortinget og leses opp i et stortingsmøte, jf. blant annet Stortingets forretningsorden §§ 38 og 39. Stortinget oversender normalt representantforslagene videre til en stortingskomite for behandling, og komiteen velger i noen tilfeller å gi innstilling om at representantforslaget helt eller delvis vedtas ved at dette gjengis i tilrådingen, jf. Stortingets forretningsorden § 30.¹⁷³

Foreligger det et representantforslag som støtter et forvaltningsvedtak, er det klart nok ikke tilstrekkelig til å kunne si at Stortinget har vært «involvert» i vedtaket. Standpunktet skyldes naturligvis at det i slike tilfeller kun er én (eller et fåtall) representanter som har stilt seg bak vedtakets innhold, og ikke et stortingsflertall. Det er ikke minst et viktig poeng at representantforslaget er nedstemt av stortingsflertallet i slike tilfeller; ønsker et stortingsflertall at forslaget skal gjennomføres, utarbeides nemlig et anmodningsvedtak.¹⁷⁴

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

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

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

¹⁷¹ Dersom Stortinget ikke uten videre er enig, eller direkte uenig, i det planlagte vedtak, vil de ha mulighet til å føre saken opp til nærmere behandling i senere møte, eller oversende saken til en komite som vil behandle den og avgi innstilling, jf. Stortingets forretningsorden § 45.

¹⁷² Jf. bl.a. Innst. S nr. 230 (2005-2006) s. 1.

¹⁷³ Det er ellers interessant å merke seg at det i Stortingets forretningsorden § 30 annet ledd siste punktum fastsettes at «[d]ersom det ikke er flertall for et vedtak etter første til tredje punktum, skal det gis innstilling om at forslaget *vedlegges protokollen*» (min kursivering). Igjen ser vi at et forslag som er vedlagt protokollen ikke automatisk innebærer at Stortinget kan sies å ha stilt seg bak innholdet.

¹⁷⁴ Se kapittel 4.9.

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

Men hva blir konklusjonen hvis representantforslaget er mer spesifikt? Vi kan eksempelvis se for oss at forvaltningen planlegger å godkjenne en PUD, og en stortingsrepresentant velger å fremsette forslag om at slik godkjenning må nektes. Et klart stortingsflertall stemmer imot forslaget.¹⁷⁵ Også her må vi foreta en konkret helhetsvurdering av stortingsbehandlingen før vi kan konkludere med at Stortinget valgte å nedstemme representantforslaget som følge av at det i realiteten stilte seg bak regjeringens planlagte vedtak. Nedstemmingen vil nok i et slikt tilfelle likevel fort skyldes at Stortinget ikke vil blande seg inn i noe som i utgangspunktet er regjeringens prerogativ, og ikke fordi det nødvendigvis støtter det konkrete forslaget. Å respektere regjeringen som den utøvende makt, og å direkte samtykke til deres politikk, er to nokså ulike ting. Finnes det ikke helt tydelige holdepunkter i stortingsbehandlingen av representantforslaget som tilsier at Stortinget i realiteten samtykker til vedtakets innhold, bør vi derfor være forsiktige med å konkludere med at Stortinget må anses som «involvert».¹⁷⁶ Og dersom terskelen mot formodning skal gjelde for de tilfeller hvor Stortinget har nedstemt et representantforslag, bør forslagsstilleren ha det i mente når vedkommende skal overveie om den politiske markeringen som et representantforslag ofte er, er ønskelig å gjennomføre.

Svaret på spørsmålet om nedstemming av et representantforslag innebærer et «samtykke» vil nok uansett i de fleste tilfeller måtte besvares benektende, ettersom stortingsbehandlingen av representantforslag som hovedregel både er knapp og svært hurtig. Stortinget får dermed ikke begrunnet sitt svar, og tydelige holdepunkter for et reelt samtykke vil da være vanskelig å identifisere. Samtidig må vi ikke undervurdere den signaleffekt et nedstemt representantforslag kan ha ved siden av annen stortingsinvolvering. I klima-dommen synes det som tidligere drøftet å ha vært et viktig poeng for Høyesterett at Stortinget i etterkant av at det var tildelt utvinningstillatelser fra Olje- og energidepartementet, hadde nedstemt en rekke representantforslag om å stanse utdelingene.¹⁷⁷ Førstvoterende uttaler som nevnt i avsnitt 81 at det er:

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

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

¹⁷⁵ Alternativt at vedtaket allerede er fattet, og anmodningsforslaget går ut på å omgjøre vedtaket. Vurderingen bør etter mitt syn bli den samme.

¹⁷⁶ Uansett vil det være høyst tvilsomt om Stortinget kan anses å ha tatt stilling til miljøspørsmålet i et slikt tilfelle. Kommer vi til at Stortinget må anses som «involvert», kommer ikke den høye materielle terskelen til anvendelse. Se nærmere om dette i fremstillingens del III.

¹⁷⁷ Se Meld. St. 36 og Meld. St. 41 (2012–2013) jf. Innst. 495 S (2012–2013), Innst. 206 S (2013–2014) jf. Dokument 8:39 (2013–2014), og Innst. 274 S (2015–2016) jf. Dokument 8:49 (2015–2016).

4.9 Anmodningsvedtak

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

Et anmodningsvedtak er et stortingsvedtak fattet i plenum hvor Stortinget ber regjeringen om å treffe et nærmere angitt vedtak eller foreta visse handlinger. Vedtaksformen er ikke hjemlet i Grunnloven, men har utviklet seg gjennom stortingspraksis. Frem til 1980-tallet var antall anmodningsvedtak beskjedent, men antallet har økt betraktelig de siste tiårene og er for tiden på et historisk høyt nivå.¹⁷⁸

Hvorvidt et anmodningsvedtak er rettslig bindende for regjeringen, har for øvrig vært svært omstridt i teori og praksis. Den rådende oppfatningen synes i dag å være at de ikke anses juridisk bindende, og at regjeringen ikke er rettslig forpliktet til å følge det opp.¹⁷⁹ Spørsmålet om anmodningsvedtakenes generelle rettslige status synes imidlertid ikke direkte relevant for vårt spørsmål. Dersom regjeringen velger å handle i strid med et anmodningsvedtak, og en privatperson senere bestrider regjeringens vedtak i domstolene, kommer jo ikke spørsmålet om stortingsinvolvering på spissen; regjeringen har i slike tilfeller *ikke* Stortingets støtte i ryggen.

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

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

«Stortinget ber Regjeringen snarest treffe tiltak for omgjøring av vilkårene i de tildelte utslippstillatelser for gasskraftverk. Behandlingen av omgjøringssakene og eventuelle utslippssøknader for nye gasskraftverk forutsettes å skje innenfor forurensningslovens rammer, og slik at følgende retningslinje legges til grunn: Inntil et system for omsetning av utslippskvoter er lovregulert og satt i kraft stilles ikke strengere utslippskrav for klimagasser enn det som i dag er vanlig for gasskraftprodusenter i andre EØS-land.»¹⁸⁰

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

«Etter en totalvurdering av de energipolitiske og miljømessige hensyn, sakens samfunnsmessige betydning og Regjeringens standpunkt i saken så langt, mener flertallet det er nødvendig å gi **instruks** til Regjeringen om å behandle sakene på nytt med sikte på å omgjøre de vilkår som er

¹⁷⁸ Jf. Dok 21 (2020-2021) s. 2. For en nærmere drøftelse av bruk og oppfølging av anmodningsvedtak, se også eksempelvis Dok. nr. 14 (2002-2003) og Innst. S. nr. 210 (2002-2003) s. 31-32, samt Holmøyvik (2018).

¹⁷⁹ Dette synspunktet fremholdes blant annet i Innst. S. nr. 111 (2007-2008) s. 6, Dokument 21 (2020-2021) punkt 4.3, SMK (2021) punkt 2.7.2 og Innst. 143 S (2021-2022), kap. 4. Se også Holmøyvik (2018) hvor spørsmålet diskuteres grundig. Lar regjeringen være å forelegge saken for Stortinget, eller handler den imot Stortingets syn, kan den uansett risikere politisk (parlamentarisk) kritikk, og i verste fall parlamentarisk ansvar (mistillitsvotum).

¹⁸⁰ S.tid. s. 2462-2479 (1999-2000) s. 2462.

satt i utslippstillatelsene til Naturkraft AS. Behandlingen av omgjørings sakene og eventuelle utslippsøknader for nye gasskraftverk forutsettes å ligge innenfor forurensningslovens rammer» (min utheving).¹⁸¹

Et komiteflertall var nemlig av den oppfatning at utslippstillatelsene som var gitt etter forurensningsloven hadde så omfattende vilkår for tillatelse at forvaltningen i realiteten hadde «satt en foreløpig stopper for at det blir bygget gasskraftverk i Norge». ¹⁸² Stortinget ønsket altså at samtlige av disse vilkårene skulle fjernes. Anmodningsvedtaket la derfor opp til at regjeringen måtte stille lempeligere vilkår for miljøfiendtlig energiproduksjon – nemlig gasskraft, samt at regjeringen skulle fatte et *konkrete vedtak om omgjøring*. (Den neste) regjeringen valgte i etterkant også å omgjøre Naturkrafts utslippstillatelser for gasskraftverkene på Kollsnes og Kårstø. ¹⁸³ I tråd med Stortingets vedtak 9. mars 2000 ble det i tillatelser gitt til Naturkraft for to gasskraftverk åpnet for såkalte «Fleksible NOx-tiltak». Kort sagt innebærer dette at utslippsreducerende tiltak kan gjennomføres utenfor konsesjonærens egen virksomhet, i motsetning til det som ofte er vanlig – nemlig at hele utslippsreduksjonen tas på eget anlegg. ¹⁸⁴ Saken illustrerer altså at også anmodningsvedtak kan benyttes som instrument for å forsøke å presse gjennom et spesifikt, og ikke minst miljøskadelig, innhold i et forvaltningsvedtak.

Det er heller ikke utenkelig at Stortinget også i fremtiden vil kunne treffe anmodningsvedtak som er egnet til å få miljøskadelige konsekvenser. Eksempelvis kan det tenkes at Stortinget vil anmode regjeringen om å gi et vindmølleselskap konsesjon til å bygge ut vindmøller i et spesifikt område, og at regjeringen følger opp dette. Selv om vindmøller bidrar til en økning i produksjonen av fornybar energi, som i utgangspunktet er positivt for klimaet, kan også vindmøller virke ødeleggende for andre miljøinteresser. Utbygging av vindkraft innebærer som oftest betydelige arealinngrep, og kan resultere i store tap av natur- og dyreliv. Nettopp av denne grunn har utbyggingsvedtak potensiale til å stå i et vanskelig forhold med Grl. § 112. Etter mitt syn vil imidlertid et forvaltningsvedtak som bygger på et svært konkret og direkte anmodningsvedtak måtte anses å «tuftes på et samtykke fra Stortinget». Den materielle terskelen vil dermed kunne begrense prøvingsintensiteten ved et eventuelt søksmål. ¹⁸⁵

5 Konklusjon og veien videre

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

Konklusjonene i del II kan i stor grad begrunnes i de grunnleggende hensyn på området. Etter Grl. § 2 skal nemlig vår konstitusjon «sikre demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene».

¹⁸¹ S. 18.

¹⁸² S. 22 i innstillingen.

¹⁸³ Se St.meld. nr. 33 (1999-2000) s. 8 flg.

¹⁸⁴ Se nærmere i St.meld. nr. 54 (2000-2001), s. 83, samt St.meld. nr. 33 (1999-2000) s. 7 flg. Se for øvrig også Lovavdelingen (2000), hvor det uttales at en slik ordning ikke lå innenfor forurensningslovens rammer.

¹⁸⁵ Forutsatt at det er tilstrekkelig kvalitet på Stortingets involvering, jf. del III.

Bestemmelsen oppsummerer slik vår tids politiske grunnverdier.¹⁸⁶ Å balansere disse verdiene, er utfordrende. Stiller vi for små krav til styrken i involveringen, kan det bli lett for regjeringen å omgå grunnlovsvernet ved å forelegge forvaltningssaker for Stortinget «på en passende måte».¹⁸⁷ En eventuell utvikling hvor regjeringen bruker forhastede foreleggelse eller stortingsbehandlinger som et middel for å sikre seg mot mer inngående domstolskontroll, er ikke en rettsstat verdig. Vi må derfor tolke «involvert» nokså strengt og i tråd med det som tilsynelatende var Høyesteretts oppfatning; vilkåret er ikke innfridd med mindre vi er sikre på at Stortinget har stilt seg bak det endelige forvaltningsvedtakets innhold. Samtidig viser klimadommen at domstolene skal respektere Stortingets syn når dette tydelig har kommet til uttrykk – selv når dets beslutning er egnet til å medføre betydelig forurensning og negativ innvirkning på miljøet. Domstolene skal da kun overprøve Stortingets skjønn etter Grl. § 112 når det grovt har tilsidesatt sine plikter.¹⁸⁸

Selv om klima-søksmålet på papiret omhandler tolkningen av Grl. § 112, viser vår gjennomgang at dommen reelt sett omhandler et langt mer prinsipielt spørsmål – nemlig hvilken rolle domstolene skal ta i klimasaker. Som vi har sett, kommer spørsmålet på spissen når Stortinget har vært «involvert». Til syvende og sist handler dette om maktfordelingen mellom våre lovgivende, utøvende og dømmende organer. Dersom Grl. § 112 må anses som en rettslig standard – «en høy terskel for grunnlovstrid som justeres og implementeres i tråd med samfunnsutviklingen og tilgjengelig kunnskap»¹⁸⁹ – er det nærliggende å anta at balanseringen av vår tids politiske grunnverdier vil kunne variere, og dermed også påvirke hvor inngående domstolene vil kontrollere Stortingets konkrete involvering.

Del III: Kvalitetskrav til Stortingets involvering

6 Innledning

Som gjennomgangen i del II viser, skal det en del til før vi kan si at Stortinget har vært «involvert» i den forstand som Høyesterett tilsynelatende sikter til i klima-dommen.¹⁹⁰ Foreligger en slik involvering, er den materielle terskelen i utgangspunktet plassert så høyt at domstolene i all hovedsak vil måtte godta Stortingets syn.¹⁹¹ Men innebærer dette at domstolene – utenom de tilfeller hvor lovgiver grovt har tilsidesatt sine plikter – *ubetinget* må respektere Stortingets syn dersom det har vært «involvert»? Må vi ikke kreve at Stortinget i forkant av sitt samtykke har forstått hvilke miljøkonsekvenser som forvaltningsvedtaket vil medføre for at den høye materielle terskelen kommer til anvendelse? Og skal domstolene i så fall fortsatt legge avgjørende vekt på Stortingets syn hvis ny og betydningsfull informasjon om miljøvirkninger ved vedtaket gjør sin entré i etterkant av at samtykke er gitt?

Den overordnede problemstillingen i artikkelens del III er om domstolene kan oppstille et *kvalitetskrav* til Stortingets involvering i forvaltningssaker. Jeg bygger med dette videre på hovedfunnene fra del II om når Stortinget kan anses som så «involvert» i et forvaltningsvedtak

¹⁸⁶ For en nærmere redegjørelse for bestemmelsens historiske bakgrunn, se Michaelsen (2021) s. 77-90.

¹⁸⁷ Jf. Backer (2020) s. 145.

¹⁸⁸ Avsnitt 142.

¹⁸⁹ Jf. Fauchald (2021) s. 1252. Se også Thengs (2017) for en analyse av en standardtilnærming til Grl. § 112.

¹⁹⁰ Dette er nærmere forklart særlig i kapittel 3.4.3.

¹⁹¹ Det faller imidlertid utenfor denne fremstillingens tema å diskutere hva som skal til før vi kan si at den materielle terskelen må anses som overskredet, jf. kapittel 1.

at vedtaket i utgangspunktet kun kan kjennes ugyldig dersom Stortinget «grovt ha sett til side pliktene sine etter § 112 tredje ledd».¹⁹² I del II har vi undersøkt ulike *involveringsmåter* på forvaltningsområdet. Det vi nå skal se nærmere på, er krav til *kvaliteten* av denne involveringen, og om god kvalitet er en forutsetning for at domstolene skal vektlegge Stortingets syn i så stor grad at den høye materielle prøvingsterskelen kommer til anvendelse. Fokuset vårt er altså fortsatt rettet mot domstolsprøving etter Grl. § 112.

I masteravhandlingen ser jeg grundig på ordlyden til Grl. § 112, bestemmelsens forarbeider og relevante uttalelser klima-dommen, og undersøker om disse rettskildene gir veiledning til spørsmålet om domstolene kan oppstille et kvalitetskrav til Stortingets involvering før den høye materielle terskelen kommer til anvendelse. Samtlige rettskilder viser etter mitt syn at det eksisterer et slikt kvalitetskrav. Stortinget må mer presist ha «tatt stilling til miljøspørsmålet» for at domstolene skal vike tilbake i sin overprøving.¹⁹³ Stortingets vurdering må i tillegg ha vært *reell*. Nærmere bestemt tilsier rettskildene at Stortinget må ha tatt stilling til miljøproblemet i forkant av sitt «samtykke» til forvaltningsvedtaket for at den høye materielle prøvingsterskelen skal komme til anvendelse etter Grl. § 112. Dersom en slik vurdering er utelatt, er det opp til domstolene å vurdere om vedtaket er i strid med grunnsetningene i grunnlovsbestemmelsens første og annet ledd.¹⁹⁴ Som vi skal diskutere nærmere i kapittel 7, er en slik tolkning godt i samsvar med maktfordelingsprinsippet.

7 Maktfordeling og prøvingsrett

7.1 Innledning

Etter gjennomgangen av ordlyd, forarbeider og klima-dommen, som etter mitt skjønn viser at det eksisterer et kvalitetskrav til Stortingets involvering, sitter vi igjen med følgende spørsmål: Hva er det egentlig grunnlovgiver og Høyesterett forsøker å formidle med kravet om at lovgiver må ha «tatt stilling til miljøspørsmålet» for at domstolene skal vike tilbake i sin prøving? Vi har tidligere i artikkelen sett at etableringen av en høy materiell terskel i saker som innebærer å overprøve Stortingets skjønn, ikke representerer noe nytt på statsrettens område.¹⁹⁵ Særlig gjelder dette når den aktuelle grunnlovsbestemmelsen åpner for å legge store rettslige bånd på Stortingets skjønnsutøvelse.¹⁹⁶ Men heller ikke et kvalitetskrav innebærer noe nytt fenomen på statsrettens område. I sin essens handler dette nemlig om hvor grensen skal trekkes mellom juss og politikk, og hvordan arbeidsfordelingen mellom Stortinget og domstolene skal fastsettes. Som vi nå skal se, er dette velkjente problemstillinger innenfor statsretten.

7.2 En linje med kvalitetskrav?

Ettersom klima-dommen tar stilling til om utvinningstillatelsene i 23. konsesjonsrunde er i strid med Grl. § 112, gjelder dommen selve *prøvingsretten*.¹⁹⁷ Vi må nemlig ikke glemme at domstolene etter Grl. § 89 også har plikt til å prøve grunnlovmessigheten av *forvaltningsvedtak*, og ikke bare *lover*. Interessant i denne forbindelse, er at det lenge har vært vanlig å hevde at Stortingets syn på hvordan Grunnloven skal forstås må tillegges betydelig vekt av domstolene på prøvingsrettens område. Samtidig viser rettspraksis fra den senere tid at dette er en oppfatning som må nyanseres, ettersom Høyesterett tidvis også har oppstilt særskilte krav om

¹⁹² Avsnitt 142.

¹⁹³ Dette vurderingstema finner vi igjen flere steder i forarbeidene, samt i klima-dommen, se f.eks. avsnitt 83 og 139.

¹⁹⁴ Se avhandlingens kapittel 7-9 for min analyse av rettskildene.

¹⁹⁵ Se nærmere i kapittel 3.4.3.

¹⁹⁶ Sml. eksempelvis Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) og senest Rt. 2013 s. 1345 (Strukturkvote).

¹⁹⁷ Prøvingsretten er et grunnlovfestet prinsipp som innebærer at domstolene har en rett og plikt til å kontrollere om en *lov* eller et *vedtak* er i strid med Grunnloven. Prinsippet har lenge hatt status som «sikker konstitusjonell sedvanerett», jf. Rt. 1976 s. 1, og ble kodifisert i Grunnloven 12. juni 2015 gjennom Grl. § 89.

kvalitet ved Stortingets grunnlovsvurdering. Denne praksisen går tilbake til Kløfta-dommen på 1970-tallet. Rettspraksisen gjelder imidlertid utelukkende grunnlovsmessigheten av lover, og ikke forvaltningsvedtak. Den nære sammenhengen mellom grunnlovsmessigheten av lover og forvaltningsvedtak etter Grl. § 89 gjør det like fullt tjenlig å sammenholde de resultatene jeg har kommet til ovenfor med øvrig rettspraksis på prøvingsrettens område, for å se om denne kan ha overføringsverdi til vår problemstilling.

I Rt. 1976 s. 1 (Kløfta) trekker Høyesterett opp en nokså tydelig arbeidsfordeling mellom Høyesterett og Stortinget. Dommen la opp til et gradert grunnlovsværn ved prøving av lovers grunnlovsmessighet, hvor lovbestemmelsene ble delt inn i tre ulike kategorier: 1) bestemmelser som gjelder vern av enkeltmenneskets personlige frihet eller sikkerhet, 2) bestemmelser som regulerer andre statsmakters arbeidsmåte eller innbyrdes kompetanse, og 3) grunnlovsbestemmelser til vern om økonomiske rettigheter.¹⁹⁸ Saken gjaldt forståelsen av §§ 4 og 5 i lov nr. 4 av 26. januar 1973 om erstatning ved ekspropriasjon av fast eiendom, og om denne var i tråd med Grl. § 105. Med andre ord befant saken seg innenfor kategorien «økonomiske rettigheter».

Høyesterett fant det blant annet klart at «Stortingets forståelse av lovens forhold til slike grunnlovsbestemmelser må spille en betydelig rolle når domstolene skal avgjøre grunnlovsmessigheten, og domstolene må vise varsomhet med å sette sin vurdering over lovgiverens». Førstvoterende ville av denne grunn «vike tilbake for å konstatere grunnlovsstrid» i tilfeller hvor det forelå «rimelig tvil, og hvor Stortinget klart har vurdert og bygd på at loven ikke kommer i strid med grunnloven».¹⁹⁹ Formuleringen viser at det både eksisterer en terskel i form av «rimelig tvil», samt et *kvalitetskrav* som innebærer at Stortinget «klart [må] ha vurdert og bygd på» at en lov ikke er grunnlovsstridig.²⁰⁰ Et lignende synspunkt synes for øvrig også lagt til grunn i Rt. 1990 s. 284 (Selsbakk), hvor Høyesterett så bort fra Stortingets grunnlovsdrøftelse i forarbeidene da disse var av *generell* art.²⁰¹

I den første av tomtefestesakene, Rt. 2007 s. 1281 (Øvre Ullern), uttalte førstvoterende også at det måtte stilles et «kvalitetskrav i den forstand at Stortingets standpunkt må være basert på et overveid syn, og at eventuelle misforståelser kan ha betydning for hvilken vekt Stortingets standpunkt kan tillegges.»²⁰² Samme dag ble Rt. 2007 s. 1308 (Sørheim) avsagt, hvor Høyesterett utdypet at det ligger:

«et kvalitetskrav i Høyesteretts forutsetning for å begrense prøvelsesretten i tvilstilfelle – at Stortinget **klart har vurdert og bygget på at loven er i samsvar med grunnloven**. Det må etter min mening i hvert fall bety at **vesentlige konsekvenser** av en lov, som klart fremstår som problematiske i forhold til grunnloven § 105, må være **overskuet og grunnlovsmessigheten vurdert** under lovforberedelsen. Fremgår ikke dette, kan uttalelser holdt på generelt plan om at forholdet til grunnloven er vurdert og funnet i orden, vanskelig tillegges avgjørende vekt av domstolene» (min understrekning).²⁰³

Sørheim-dommen omhandlet fastsettelsen av prisen for innløsning av en festetomt etter tomtefesteloven § 37 første ledd, som ga rett til innløsning til 40 prosent av tomteverdien. Bestemmelsen hadde blitt endret helt i sluttspurten av lovgivningsprosessen, nærmere bestemt

¹⁹⁸ Jeg kommer ikke til å diskutere tredelingen nærmere i denne sammenheng, ettersom det er *kvalitetskravet* vi er interessert i. Se likevel kapittel 11 for en kort drøftelse om hvilke forhold som kan påvirke prøvingsintensiteten.

¹⁹⁹ S. 5-6.

²⁰⁰ Jf. også Holmøyvik (2016) s. 221.

²⁰¹ Se øverst på s. 295 i dommen.

²⁰² Avsnitt 76.

²⁰³ Avsnitt 42.

i komitébehandlingen på Stortinget. Av denne grunn hadde ikke bestemmelsen fått noen begrunnelse i forarbeidene. Justiskomiteen hadde imidlertid lagt til grunn at endringen ikke var i strid med Grl. § 105 og retten til «full Erstatning» ved eiendomsavståelse, og viste til Kløfta-dommen. Etter komiteens syn la dommen grunnlag for at Høyesterett skulle legge «betydelig vekt på Stortingets syn i forhold til lovers grunnlovsmessighet».²⁰⁴ Høyesterett viste på sin side til kvalitetskravet, og kunne «ikke se at det Stortinget uttalte om forholdet til Grunnloven, viser at konsekvensene ved at festeren kan kreve innløsningssummen fastsatt til 40 prosent av tomteverdien, er overskuet og vurdert i forhold til Grunnloven».²⁰⁵ Summariske vurderinger vil normalt altså ikke tillegges vekt.

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

««[d]et inneber at Stortinget må ha lagt til grunn eit relevant prøvingstema og vore merksam på vesentlege konsekvensar av ei lov. Når det av Stortinget er gjort ei prøving ut frå ei anna norm for grunnlovsprøving enn den eg meiner må nyttast, gjer det at det er vanskeleg å leggje vekt på sjølve interesseavveginga hos Stortinget. Ut frå den norma eg har lagt til grunn, er grunnlovsspørsmålet etter mitt syn ikkje tvilsamt.»²⁰⁶

Til forskjell fra Sørheim-dommen, hadde Stortinget her «gjort ei svært grundig vurdering av grunnlovsspørsmålet, og i innstillinga frå finanskomiteen er det utførlege drøftingar og vurderinger.»²⁰⁷ Stortinget hadde med andre ord gjort alt som kunne forventes for å avklare om lovbestemmelsen, som omhandlet overgangsregler i forbindelse med en omlegging av rederiskatteordningen, var i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grl. § 97.²⁰⁸

Stortinget hadde etter flertallets syn likevel benyttet *feil norm*, og av denne grunn kunne ikke dets syn tillegges avgjørende vekt.²⁰⁹ Å oppstille et krav om at Stortinget må benytte en konkret norm er av en helt annen karakter enn å kreve at Stortinget «klart har vurdert og bygget på at loven er i samsvar med grunnloven» og at «vesentlige konsekvenser av en lov» er overskuet.²¹⁰ Etter mitt syn kan en kanskje også vurdere kravet om riktig grunnlovsnorm som et særegent krav om *kvalitet* på de vurderinger som er foretatt av Stortinget. Det er i så fall liten tvil om at Høyesterett her stiller meget strenge krav til kvaliteten på Stortingets vurdering før denne kan gis vekt i vurderingen av om loven er grunnlovsmessig. Med referanse til førstvoterendes nevnte uttalelse i rederiskattedommen formulerer Inge Lorange Backer seg enda skarpere, og legger til grunn at uttalelsen «ser nærmest på Stortinget som en annen – og underordnet – rettsanvender der det blir liten plass for et «samspill» mellom to statsmakter og for det politiske skjønn i krysningsfeltet mellom generelle samfunnshensyn og individuelle konsekvenser ved tolking av Grunnloven».²¹¹

Når Høyesterett i klima-dommen har valgt å tillegge Stortingets samtykke betydelig vekt i sin vurdering av om det foreligger et brudd på § 112, tangerer kravet om at Stortinget også må ha

²⁰⁴ Se dommens avsnitt 61 med videre henvisninger.

²⁰⁵ Avsnitt 61.

²⁰⁶ Avsnitt 172-173.

²⁰⁷ Avsnitt 172.

²⁰⁸ Jf. også Holmøyvik (2016) s. 222.

²⁰⁹ Det er verdt å påpeke at et mindretall på fem av elleve dommere i Høyesterett mente at normen som Stortinget hadde anvendt, var korrekt.

²¹⁰ Sml. Sørheim-dommen avsnitt 42.

²¹¹ Jf. Backer (2016) s. 316. Se også en (tilsynelatende) kritisk gjennomgang i Tverberg (2013), særlig s. 266-268, og Mestad (2015) s. 242-244.

«tatt stilling til miljøspørsmålet» på sett og vis kvalitetskravet som er oppstilt i Kløfta-dommen og de etterfølgende dommene vi nå har gjennomgått i relasjon til de økonomiske rettigheter. Det er imidlertid et viktig poeng at nevnte rettspraksis knytter seg til spørsmålet om domstolenes prøving av grunnlovmessigheten av *lover* av økonomisk karakter, og ikke spørsmål om prøving av grunnlovmessigheten av *forvaltningsvedtak* på miljørettens område. Vi kan derfor ikke uten videre gi avgjørelsene særlig overføringsverdi.

Felles for disse spørsmålene er likevel at de begge omhandler maktfordelingen mellom domstolene som beskytter av Grunnloven²¹² og Stortinget som folkevalgt organ.²¹³ Avgjørelsene illustrerer videre at domstolene også på andre rettsområder har stilt krav til kvalitet ved Stortingets vurderinger, og at denne kvaliteten har vært en forutsetning for at dets syn skal vektlegges. Nevnte rettspraksis har en litt annen substans, men gir altså uttrykk for samme type tankegang som den i Grl. § 112 sine forarbeider og klima-dommen: Skal Stortingets syn ha vekt og begrense domstolsprøvingen, må det stilles kvalitetskrav til vurderingen.²¹⁴ Enten det er i form av at Stortinget klart har vurdert og bygget på at loven er i samsvar med Grunnloven, at det har benyttet en viss vurderingsnorm, eller at Stortinget har tatt stilling til miljøkonsekvensene av et forvaltningsvedtak i forkant av at (reelt) samtykke er gitt.

7.3 Maktfordeling som bevegelig mål

Som vi har sett, har det blitt argumentert for at domstolene er dårlig egnet til å treffe avgjørelser i saker som gjelder grunnleggende miljøspørsmål, slik som i klima-saken, og at avgjørelser om åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet og etterfølgende utvinningstillatelser i realiteten er politiske – og ikke juridiske – avgjørelser.²¹⁵ Dette ligger tilsynelatende også bak førstvoterendes uttalelse i klima-dommen om at demokratihensyn tilsier at avgjørelser i saker om grunnleggende miljøspørsmål blir truffet av folkevalgte organ, og ikke domstolene.²¹⁶ Førstvoterende har naturligvis et godt poeng. Mange avgjørelser som omhandler miljø krever brede avveininger, hvor verdispørsmål settes på spissen. I tillegg er det et sentralt poeng at ivaretagelse av naturen og fremtidig bedring av miljøtilstanden forutsetter politiske kompromisser; kanskje må man gi på et område for å kunne ta på et annet, men totalt sett vil politikken føre til en forbedring av miljøtilstanden. Ettersom domstolene ikke har utredningskapasitet til å identifisere de best egnede tiltak, er de mindre egnet til å foreta slike vurderinger. Det er også et viktig poeng at tiltak som sørger for en bærekraftig utvikling vil kreve midler fra felleskapets ressurser, og at domstolene heller ikke har noen bevilgningsmyndighet.²¹⁷

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

²¹² Jf. Grl. § 89.

²¹³ Jf. Grl. kapittel C, særlig § 49.

²¹⁴ Jf. også Schei (2011) s. 329.

²¹⁵ Se eksempelvis uttalelsene til Regjeringsadvokaten og Eilertsen som blir sitert i kapittel 1.

²¹⁶ Avsnitt 141.

²¹⁷ Se nærmere i Backer (1993) kapittel 1.

handler om; kvalitetskravet skal sørge for at alle kortene er på bordet når Stortinget skal fatte sin beslutning.

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

Som vi har sett, er samtidig det kvalitetskravet som er utledet av Høyesterett på prøvingsrettens område når det gjelder grunnlovsmessigheten av lover, utpreget skjønnsmessig. Illustrerende er at rettspraksis på prøvingsrettens område ofte er preget av dissenser om hvilken betydning Stortingets syn skal få. Flertallet i Rederiskatt-dommen (6) la eksempelvis til grunn at det var anvendt feil norm i Stortingets grunnlovsmessighetsvurdering etter Grl. § 97, mens mindretallet (5) la avgjørende vekt på det faktum at Stortingets faktiske vurdering hadde vært svært grundig. I Sørheim-dommen var flertallet og mindretallet uenige om hvorvidt Stortinget faktisk hadde sett det sentrale grunnlovsspørsmålet, noe som til en viss grad også synes å være tilfellet i Rt. 2006 s. 293 (Arves Trafikkskole). Der poengterte nemlig flertallet (11) at grunnlovsspørsmålet ikke hadde vært drøftet i forarbeidene, mens mindretallet (4) mente at Stortinget hadde vært bevisst de grunnlovsspørsmål som meldte seg – selv om disse ikke var gitt noen direkte plass i forarbeidene.²¹⁸

Interessant er også at Holmøyvik har tatt til orde for at selve *terskelen* for at Stortingets vurdering av grunnlovsmessigheten skal vektlegges synes hevet i etterkant av Kløfta-dommen.²¹⁹ Dette begrunner han med at Høyesterett i både Sørheim-dommen, Rederiskatt-dommen og Opplysningsvesenets fond-dommen²²⁰ legger til grunn at Stortingets vurdering av grunnlovsmessigheten kun kan avgrense domstolenes prøvingsrett i «tvilstilfelle», og ikke bare ved «rimelig tvil», slik som ble lagt til grunn i Kløfta-dommen. I Opplysningsvesenets fond ble det videre fastslått av flertallet i Høyesterett at Stortingets grunnlovsvurdering kun var avgjørende ved «kvalifisert tvil».²²¹ Denne formuleringsendringen må sies å innebære en klar skjerping.

Selv om den kontrollertes syn kvalitativt sett må anses som holdbar, viser altså den ovennevnte rettspraksis – i tillegg til klima-dommen – at det likevel *varierer* hvor stor vekt Høyesterett vil tillegge Stortingets syn. Oppsummert er det interessant å merke seg at Høyesterett i det hele tatt ikke synes å vektlegge Stortingets egen vurdering i noen av de fire plenumssakene som er behandlet i etterkant av Kløfta-dommen.²²² Det synes videre å være en utbredt oppfatning i nyere juridisk teori om at domstolene ikke nødvendigvis trenger å ta hensyn til Stortingets oppfatning av grunnlovsmessigheten av en lov.²²³ God kvalitet på vurderingene av grunnlovsmessigheten er med andre ord ikke *alene* tilstrekkelig til at Stortinget får siste ord, og prøvingsintensiteten og arbeidsfordelingen mellom domstolene og Stortinget varierer også i de

²¹⁸ Mindretallets holdning minner om den til representant Petersen, jf. kapittel 8.4.

²¹⁹ Jf. Holmøyvik (2016) s. 222-223.

²²⁰ Rt. 2010 s. 535 (Tomtefeste).

²²¹ Rt. 2010 s. 535 avsnitt 148.

²²² Se Rt. 2010 s. 143, Rt. 2010 s. 535, Rt. 2010 s. 1445 og Rt. 2013 s. 1345.

²²³ Se eksempelvis Holmøyvik (2016) s. 224-227, Smith (2015) s. 360, Solheim (2014) s. 1-48, Skoghøy (2011) og Graver (2011a) s. 95.

tilfellene hvor kvaliteten på Stortingets vurdering kan anses som god.²²⁴ Etter mitt syn er rettspraksisen slik sett godt egnet til å illustrere at det eksisterer ulike måter å tenke maktfordeling på, noe som påvirker domstolskontrollen av kvaliteten på Stortingets ulike vurderinger.

Også eldre rettsavgjørelser på prøvingsrettens område viser at domstolenes vilje – og dermed makt – til inngående å prøve grunnlovsmessigheten av en lov har vært i bevegelse helt siden første gang domstolene påberopte seg retten til å overprøve den utøvende makt tidlig på 1800-tallet, og frem til i dag.²²⁵ Maktfordelingen mellom Stortinget og domstolene har altså vært gjennom ulike faser, hvor domstolene enten har valgt å overprøve myndighetenes vedtak eller ikke.²²⁶ Når Høyesterett i klima-dommen har anlagt en svært høy materiell prøvingsterskel etter Grl. § 112 for de tilfeller hvor Stortinget er «involvert», i tillegg til å avstå fra å vurdere om Stortinget hadde tatt stilling til de miljøspørsmål som meldte seg i forbindelse med dens vurdering av om utvinningstillatelsene var i strid med § 112, må Høyesterett kanskje sies å tilhøre sistnevnte kategori. Vi må samtidig ikke underdrive betydningen av at kvalitetskravet ikke ble prosedert av noen av partene i søksmålet. I tillegg er det et viktig poeng at saken omhandlet utvinningstillatelser i et område hvor det på domstidspunktet ikke var oppdaget petroleum, og at tillatelsene i seg selv ikke medførte noen nevneverdig form for forurensning.

8 En grundighetsstandard

Del III har foreløpig vist at både ordlyd, forarbeider, uttalelser i klima-dommen, systembetraktninger og grunnleggende hensyn trekker i retning av at Stortinget må ha tatt stilling til miljøspørsmålet i forkant av sitt samtykke til et forvaltningsvedtak for at domstolene skal kunne anvende den høye materielle terskelen etter Grl. § 112. Alternativet er at Stortingets samtykke tillegges avgjørende betydning i enhver sak hvor den materielle terskelen ikke er overskredet – til og med i de saker hvor Stortinget i forkant av sitt samtykke overhodet ikke har forstått hvilke miljøkonsekvenser forvaltningsvedtaket vil medføre.²²⁷ Dette vil innebære en uholdbar rettstilstand som vanskelig kan forsvares på grunnlag av rettskildene. Det kan derfor ikke anses som tilstrekkelig at Stortinget har vært «involvert» i forvaltningssaken – det må også ha tatt stilling til miljøspørsmålet. Vi må altså oppstille et *kvalitetskrav* til Stortingets involvering for at deres syn skal medføre en høy materiell prøvingsterskel etter Grl. § 112. Etersom Stortinget i utgangspunktet kun tar stilling til informasjonen som regjeringen gir i forvaltningssaker (og i lovsaker), vil kvalitetskravet vi stiller til Stortinget – og som blir avgjørende for om vi vektlegger dets syn – få en direkte konsekvens for de krav som må stilles til regjeringen og departementenes saksbehandling og konsekvensutredninger. Det er viktig at de er seg bevisst dette ansvaret.

Det mest interessante trekket ved kvalitetskravet er etter mitt syn ikke det forhold at det gir domstolene en mulighet til å intensivere prøvingsintensiteten etter Grl. § 112 for de tilfeller Stortinget må anses som «involvert», men at det åpner for en *kritisk etterprøvelse* av myndighetenes grunnlovsvurdering helt uavhengig av om denne er foretatt av Stortinget. Et slikt kvalitetskrav utelukker dermed i prinsippet at Stortingets samtykke gis egenvekt kun fordi det er Stortinget selv som har avgitt det. Kvalitetskravet åpner heller for en vekting av argumentasjon basert på dennes overbevisningsverdi. Vi anlegger slik sett en slags

²²⁴ Se nærmere om dette i kapittel 10.4.

²²⁵ Høyesterettsdommen som gir uttrykk for en prøvingsrett ble avsagt i 1822, jf. Smith (1993) s. 131 flg. Se også Tverberg (2021) s. 855-881 for en nærmere redegjørelse av prøvingsrettens historiske utvikling.

²²⁶ Se en gjennomgang av utviklingen i Tverberg (2021) s. 855-881.

²²⁷ Eksempelvis fordi konsekvensutredningen som er forelagt Stortinget før (reelt) samtykke er gitt er svært mangelfull og dermed ikke gir et dekkende bilde av miljøkonsekvensene ved vedtaket.

grundighetsstandard til Stortingets vurdering.²²⁸ Det neste spørsmålet blir da hvor grundig Stortinget må ha gått til verks før at vi kan si at det har tatt stilling til miljøspørsmålet.

Vi kan eksempelvis se for oss at Stortinget på et tidlig tidspunkt har fått seg forelagt en konsekvensutredning som gir et grundig og riktig bilde av miljøproblemet i en forvaltningssak. På bakgrunn av denne informasjonen, og etter å ha diskutert utredningens innhold, samtykker Stortinget (reelt) til vedtaket.²²⁹ I et slikt tilfelle må det anses å ha «teke stilling til miljøspørsmålet». I etterkant endrer imidlertid miljøproblemene man stod overfor på vedtakstidspunktet karakter eller omfang. Dette kan skyldes en rekke ulike årsaker – f.eks. nye rapporter eller naturhendelser. Kan vi da fortsatt meningsfullt si at Stortinget har tatt stilling til miljøproblemet? Leser vi avsnitt 222, synes svaret å måtte bli benektende:

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

Som vi har sett i artikkelens del II, samtykker Stortinget i visse tilfeller *formelt* til forvaltningens godkjenning av PUD. Når Høyesterett i avsnitt 223 også fastslår at staten på dette tidspunktet vil ha en plikt til å nekte å godkjenne planen dersom «omsynet til klima og miljø elles på det tidspunktet tilseier det», forutsetter det etter mitt syn at klimakonsekvensene ved godkjenningen er konsekvensutredet.²³⁰ Dersom dette ikke er gjort – noe en gjennomgang av de seneste PUD-godkjenningene viser at fortsatt er praksis selv etter at klima-dommen falt²³¹ – vil kvalitetskravet kunne medføre at Stortingets samtykke ikke kan iverksette den høye materielle terskelen etter Grl. § 112. Har ikke Stortinget ved sitt samtykke til godkjenning av en PUD vært klar over hvilke virkninger en slik godkjenning vil få for klimaet og miljøet, kan det ikke anses å ha «tatt stilling til miljøspørsmålet».

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

«Grunnlova § 112 vernar ikkje generelt mot handlingar og verknader utanfor kongeriket. Men dersom verksemdar i utlandet som norske styresmakter har direkte innverknad på eller kan setja i verk tiltak mot, gjer skade i Noreg, må det kunne trekkjast inn ved bruken av Grunnlova § 112.»

Avsnittet kan tolkes slik at Grl. § 112 gir et vern for nasjonalt miljø, men i liten grad tar ansvar for det globale miljøet. Det er likevel noe uklart hva Høyesterett egentlig legger i uttalelsen, og hvor grensedragningen skal gå. Etter mitt syn gir det imidlertid liten mening om forbrenning av norskprodusert olje ikke skal ses i sammenheng med andre utslipp av klimagasser.²³² De beste

²²⁸ Se nærmere i Skjerdal (2013) s. 280-283.

²²⁹ Se nærmere i fremstillingens del II.

²³⁰ Også NIM har tatt til orde for en slik tolkning, jf. NIM (2022).

²³¹ Se NIMs gjennomgang av oppfølgingen av Høyesteretts dom i NIM (2022), hvor de i kapittel 2.4 fastslår at det etter 22. desember 2020 er godkjent minst 4 PUDer, uten at det i den forbindelse har blitt gjort oppdaterte vurderinger av forbrenningsutslipp. Energi- og miljøkomiteen har samtidig (uprøvd) lagt til grunn Olje- og energidepartementets opplysning om at «departementet fra og med høsten 2021 har endret saksbehandlingen av søknader om godkjenning av planer for utbygging og drift av petroleumforekomster etter å ha vurdert dommen fra Høyesterett, og at departementet nå vurderer klimakonsekvensene av forbrenning ved behandlingen av planene», se Innst. 433 S (2021-2022) s. 2. Det er imidlertid ingen notoritet rundt at departementet endret praksis høsten 2021.

²³² Se NIM (2020b) kapittel 2.5.1 hvor dette diskuteres nokså grundig. Jeg slutter meg til denne rettslige tilnærmingen.

grunner taler dermed for at også utslipp i utlandet må inkluderes i konsekvensutredningen på PUD-stadiet for at Stortinget i samtykketilfellene kan anses å ha tatt stilling til miljøspørsmålet.

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

Som vi har sett, legger Høyesterett i Kløfta-dommen opp til et gradert grunnlovsværn ved å dele inn grunnlovsbestemmelsene i tre ulike kategorier. Denne tredelingslæren har lenge vært et sentralt referansepunkt på prøvingsrettens område, selv det kan stilles spørsmål ved dens stilling i norsk rett i dag.²³³ Uavhengig av doktrinens stilling, er det et viktig poeng at Grl. § 112 ikke plasseres så enkelt i én kategori. Interessant i denne forbindelse er uttalelsen avgitt av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)²³⁴ om at tredelingen er «utviklet for endimensjonale rettighetskonstellasjoner, mens klimarettigheter i tid er flerdimensjonale; inngrep har betydning i dag, men vil i størst grad ramme yngre og framtidige generasjoner.»²³⁵ Ettersom dette er grupper som står uten politisk representasjon i dag, og klimaendringene i tillegg er irreversible, kan det argumenteres for at hensynet til demokratisk forankring og styringshensyn kommer i en litt annen stilling enn andre typer rettigheter.²³⁶ Også den canadiske Høyesterett og den tyske forfatningsdomstolen har argumentert i disse baner.²³⁷ Dommene reiser andreulike problemstillinger enn klima-dommen, men den underliggende problemstillingen er etter mitt syn den samme – nemlig hvor fritt et gitt og geografisk begrenset flertall bør stå i å fatte beslutninger som påvirker interesser som ikke er representert, og i hvilken utstrekning domstolene bør vike tilbake fra å prøve slike beslutninger av hensyn til dette flertallet. Høyesterett drøfter imidlertid ikke dette perspektivet i klima-dommen, og det er usikkert hvor domstolen vil legge seg i fremtidige saker. Kanskje står vi overfor en fjerde kategori rettigheter; en som (også) tar i betraktning den flerdimensjonale siden ved Grl. § 112.

Det er uansett nærliggende å anta at prøvingsintensiteten i all hovedsak vil bero på inngrepets *art og styrke*. I realiteten er det jo en slik tankegang Kløfta-dommen bygger på, og denne er også å finne i en mengde menneskerettighetspraksis.²³⁸ I sin kjerne omhandler Grl. § 112 rettigheter av en art som kaller på intensiv domstolskontroll.²³⁹ Samtidig vil også sakstypene etter miljøbestemmelsen variere i både omfang og alvor. Eksempelvis kan vi se for oss at Stortinget samtykker til at forvaltningen skal godkjenne en rekke store PUDer, og at dette

²³³ Undersøkelser viser samtidig at tredelingen ikke har blitt vist til i Høyesteretts praksis siden 2010, jf. NIM (2020b) s. 33, fotnote 198 med videre henvisninger. Nyere teori synes å legge til grunn at tredelingen ikke lenger er avgjørende for hvilken betydning Stortingets grunnlovsvurdering skal få, men kun gir et utgangspunkt for vektleggingen av Stortingets behov for handlingsfrihet. Se nærmere om diskusjonen rundt doktrinens hensiktsmessighet i eksempelvis Holmøyvik (2016) s. 210-242, Skjerdal (2013) s. 275-296, Tverberg (2013) s. 256-303, Indreberg (2015) s. 393-420 og Schei (2011) s. 319-335.

²³⁴ Norges institusjon for menneskerettigheter er en norsk statlig institusjon som ble vedtatt opprettet av Stortinget i 2015 ved Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter.

²³⁵ NIM (2020a) s. 71.

²³⁶ Se nærmere i NIM (2020a) s. 71 og Graver (2020).

²³⁷ Se Greenhouse Gas Pollution Pricing Act 2021 (Supreme Court of Canada), avsnitt 206 og Neubauer and others v. Germany 2021 (Federal Constitutional Court of Germany), avsnitt 206-207.

²³⁸ Se eksempelvis Aall (2018) s. 109-112 og s. 156, samt Kjølbro (2020) s. 25-26 med videre henvisninger.

²³⁹ Det kan samtidig innvendes at et for strengt kvalitetskrav også kan innebære en trussel mot demokratiet, se nærmere i Smith (2002).

senere vil medføre betydelige utslipp av klimagasser.²⁴⁰ Prøvingen av involverings kvaliteten vil i et slikt tilfelle være mer intens enn hvis saken gjelder *reversibel* og *begrenset* miljøskade, som ved oppføring av vindmøller i et fjerntliggende område som ikke går på bekostning av uerstattelig natur- og dyreliv. I førstnevnte tilfelle vil nemlig brenningen av fossilt brensel føre til *irreversibel* og *omfattende* skade på miljøet, og dermed også påvirke livsbetingelsene til yngre og fremtidige generasjoner. Den eneste måten å holde seg innenfor Paris-avtalens temperaturmål og å avverge oppvarming over 1,5 grader, er nemlig å utfase fossilt brensel.²⁴¹

Etter mitt syn er det gode grunner for å anlegge en inngrepsmålestokk som styres av naturvitenskapelige premisser.²⁴² Med hvilken intensitet domstolene prøver om kvalitetskravet er innfridd styres da fortsatt av inngrepets art og styrke, men målestokken styres ikke utelukkende av legalitetsprinsippet – slik som er vanlig ved alminnelig prøvingsrett. Det må i tillegg rettes fokus mot hvor inngripende vedtaket er for *naturen*.

Del IV: Sammendrag og refleksjon

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

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

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

²⁴⁰ Slik som ved godkjenning av PUD-ene i Johan Sverdrup-feltet. Se Prop. 114 S (2014-2015) og behandlingen av Innst. 382 S (2014-2015).

²⁴¹ Se eksempelvis IPCC (2022) s. 2-72 og Glasgow Climate Pact (2021) avsnitt 36 (“the phasedown of unabated coal power and phase-out of inefficient fossil fuel subsidies”).

²⁴² Dette kan eksempelvis også være artsmål for de konkrete bestandene slik de står oppført i naturmangfoldloven.

mange ulike former, og at vurderingstemaet vil kunne gi ulike utslag avhengig av involveringens karakter.

Videre har jeg i artikkelens del III funnet at det må oppstilles et *kvalitetskrav* til Stortingets involvering. Nærmere bestemt må Stortinget ha tatt stilling til miljøspørsmålet i forkant av sitt (reelle) samtykke til et forvaltningsvedtak for at den høye materielle terskelen etter Grl. § 112 kommer til anvendelse. Et slikt kvalitetskrav støttes av både ordlyd, forarbeider og uttalelser i klima-dommen. Som vi har sett, tangerer også kravet om at Stortinget må ha tatt stilling til miljøspørsmålet i forvaltningssaken det kvalitetskravet som er oppstilt i Kløfta-dommen og øvrig rettspraksis på prøvingsrettens område. Selv om rettspraksisen ikke har direkte overføringsverdi, illustrerer den likevel at domstolene også på andre rettsområder har stilt krav til kvalitet ved Stortingets vurderinger, og at denne kvaliteten har vært en forutsetning for at dets syn skal vektlegges. Hvor grundig Stortinget må ha gått til verks for at det kan anses å ha tatt stilling til miljøspørsmålet, vil nok hovedsakelig bero på inngrepets art og styrke.

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

Fremstillingen viser dermed at selv om en ved første øyekast kan få inntrykk av at klima-dommen «tok livet av grunnlovens miljøbestemmelse»,²⁴³ inneholder avgjørelsen også uttalelser og innfallsvinkler som legger til rette for at domstolene kan ta en mer aktiv rolle også i tilknytning til Grl. § 112. Tilsvarende gjelder som vi har sett for de øvrige rettskilder. Uavhengig av hvilken linje norske domstoler velger å legge seg på fremover når det gjelder miljøbestemmelsen, viser altså rettskildene at det fortsatt eksisterer stor usikkerhet om hvor det reelle skillet mellom juss og politikk skal gå. Gråsonen er med andre ord fortsatt bevegelig – og langt fra endelig fastsatt.

Kilderegister

Norske lover

Grunnloven 1814	Kongeriket Norges Grunnlov gitt i riksforsamlingen på Eidsvoll den 17. mai 1814 (Grunnloven).
Vassdragsreguleringsloven 1911	Lov 4. august 1911 nr. 12 om vassdragsreguleringer i industrielt øiemed (vassdragsreguleringsloven).
Vassdragsreguleringsloven 1917	Lov 14. desember 1917 nr. 17 om regulering og kraftutbygging i vassdrag (vassdragsreguleringsloven).

²⁴³ Jf. Nordby (2021) og tittelen «Det store klima-søksmålet: Saken som tok livet av Grunnlovens miljøbestemmelse».

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

Norske forskrifter og instruksjer

Voldsoffererstatningsforskriften 1981	Forskrift 23. januar 1981 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling.
Petroleumsforskriften 1997	Forskrift 27. juni 1997 til petroleumsloven.
Forurensningsforskriften 2004	Forskrift 1. juli 2004 om begrensning av forurensning.
Bevilgningsreglementet 2005	Forskrift 26. mai 2005 Bevilgningsreglementet.

Norsk rettspraksis

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

Grunnlovsforarbeider

Innst. S nr. 128 (1929)

Innst. S nr. 128 (1929) forslag nr. 3 fra Castberg mfl.

Innst. S nr. 47 (1931)	Innst. S. nr. 47 (1931) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag til forandring av grunnlovens §§ 26, 73 og 75 g. (forslag nr. 3 i dok. nr. 14 for 1929).
S.tid. 554 (1931)	Stortingstidende 554 (1931) 26. mars – Forandr. av grunnlovens §§ 26, 73 og 75 g.
Dok. nr. 13 (1971-1972), forslag nr. 13	Dok. nr. 13 (1971-1972), forslag nr. 13 fra Helge Seip om endring av Grunnlovens § 110.
Innst. S nr. 207 (1975-1976)	Innst. S. nr. 207 (1975-1976) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteén om forslag fra Helge Seip om endring i Grunnlovens § 110.
Dok. nr. 13 (1979-1980)	Dok. nr. 13 (1979-1980) Forslag nr. 9 fra Nils Christie, vedtatt til fremsettelse av Anne-Lise Bakken og Ingrid Eide, til ny § 82 i Grunnloven; Forslag nr. 13 fra Øyvind Bjorvatn til endring av Grunnlovens § 110.
Dok. nr. 10 (1983-1984)	Dok. nr. 10 (1983-1984) forslag nr. 12 s. 14-15.
Innst. S. nr. 164 (1983-1984)	Innst. S. nr. 164 (1983-1984) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteén angående forslag fra Øyvind Bjorvatn til endring av Grunnlovens § 110. (Vern om naturmiljøet og naturressursene).
Dok. nr. 10 (1983-1984), forslag nr. 12	Dok. nr. 10 (1983-1984) Forslag nr. 12 fra Eva Funde Fleischer, vedtatt til fremsettelse av Osmund Faremo, til ny § 110 A i Grunnloven.
Dok. nr. 12 (1987-1988), forslag nr. 14	Dok. nr. 12 (1987-1988) Forslag nr. 14 fra Eva Funde Fleischer, vedtatt til fremsettelse av Kjellbjørg Lunde og Theo Koritzinsky, til ny § 110 A i Grunnloven.
Dok. nr. 12 (1987-88), forslag nr. 15	Dok. nr. 12 (1987-88), forslag nr. 15. Framlegg frå Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b i Grunnlova.
Innst. S. nr. 95 (1987-1988)	Innst. S. nr. 95 (1987-1988) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Eva Funde Fleischer, vedtatt til fremsettelse av Osmund Faremo, til ny § 110 A i Grunnloven (Inngrep i naturmiljøet).
Innst. S. nr. 162 (1991-1992)	Innst. S. nr. 162 (1991-1992) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Eva Funde Fleischer, vedtatt til fremsettelse av Kjellbjørg Lunde og Theo Koritzinsky, til ny § 110 a i Grunnloven.
Innst. S. nr. 163 (1991-1992)	Innst. S. nr. 163 (1991-1992) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b i Grunnloven.

S.tid. 3735-3742 (1991-1992)	Stortingstidende nr. 254, 3735-3742 (1991-1992). Forhandlinger om grunnlovsforslag fra 1) Funde Fleischer og 2) Førde og Aasen.
Dok. nr. 16 (2011-2012)	Dok. nr. 16 (2011-2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.
Dok. nr. 12:30 (2011-2012)	Dok. nr. 12:30 (2011-2012) Grunnlovsfesting av sivile og politiske rettigheter.
Dok. nr. 12:31 (2011-2012)	Dok. nr. 12:31 (2011-2012) Grunnlovsfesting av sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter.
Innst. 186 S (2013-2014)	Innst. 186 S (2013-2014) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovsfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV.
Innst. 187 S (2013-2014)	Innst. 187 S (2013-2014) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovsfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter, med unntak av romertall IX.
S.tid. 2469-2542 (2013-2014)	Stortingstidende 2469-2542 (2013-2014). Forhandlinger om grunnlovsforslag om sivile og politiske, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i Grunnloven.
Innst. 165 S (2015-2016)	Innst. 165 S (2015-2016) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovsfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (romertall IX - begrensninger i de grunnlovsfestede rettigheter).

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

Indst. O. XV (1906-1907)	Indstilling fra den ved Stortingets beslutning av 5te december 1906 nedsatte specialkomite angaaende forandringer i vasdragsloven.
Ot.prp. nr. 2 (1909)	Ot.prp. nr. 2 (1909) Angaaende utfærdigelse av lov om vasdragsreguleringer, hvorved industrielle formaal fremmes.
Indst. O XIX (1910)	Indst. O XIX (1910) Indstilling fra justiskomiteen og landbrugskomiteen i forening angaaende utfærdigelse af en lov om vasdragsreguleringer.
Ot.prp. nr. 8 (1910)	Ot.prp. nr. 8 (1910) Om utfærdigelse av en lov om vasdragsreguleringer, hvorved industrielle formaal fremmes.

Ot.prp. nr. 44 (1910)	Ot.prp. nr. 44 (1910) Om utfærdigelse av en lov om vasdragsreguleringer i industrielt øiemed.
Ot.prp. nr. 36 (1915)	Ot.prp. nr. 36 (1915) Om utfærdigelse av en lov om vasdragsreguleringer.
Ot.prp. nr. 15 (1916)	Ot.prp. nr. 15 (1916) om forandringer i lov av 18de september 1918 om erhvervelse av vandfald, bergverk og anden fast eiendom.
Indst. O.V (1917)	Indst. O.V (1917) Innstilling fra special komiteen om utfærdigelse av en lov om erhvervelse av vandfald, bergverk og anden fast eiendom.
Innstilling om ny lov om naturvern (1968)	Kommunal- og arbeidsdepartementet, Innstilling om ny lov om naturvern, Naturvernrådet, 1968.
Ot.prp. nr. 65 (1968-1969)	Ot.prp. nr. 65 (1968-1969) Om lov om naturvern.
St.prp. nr. 107 (1977-1978)	St.prp. nr. 107 (1977-1978) Om statsregulering av Altavassdraget i Finnmark fylke.
S.tid 1253-1308 (1978)	Stortingstidende 1253-1308 (1978) Forhandlinger i Stortinget nr. 81-83 om utbygging av Altaelva.
St.meld. nr. 43 (1978-1979)	St.meld. nr. 43 (1978-1979) Om Hardangervidda.
Innst. S. nr. 43 (1978-1979)	Innst. S. nr. 43 (1978-1979) Innstilling fra industrikomiteen om videreføring av deler av produksjonen ved Tandbergs Radiofabrikk A/S.
NOU 1979:43	NOU 1979:43 Petroleumslov med forskrifter.
St.meld. nr. 61 (1979-1980)	St.meld. nr. 61 (1979-1980) Om regjeringens arbeid med gjennomføringen av Stortingets vedtak om utbygging av Altavassdraget.
Ot.prp. nr. 72 (1982-1983)	Ot.prp. nr. 72 (1982-1983) Lov om petroleumsvirksomhet.
St.meld. nr. 79 (1984-1985)	St.meld. nr. 79 (1984-1985) Olje- og basevirksomhet m.v.
St.meld. nr. 40 (1988-1989)	St.meld. nr. 40 (1988-1989) Nedbygging av funksjonshemmede barrierer: Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.
Innst. S. nr. 216 (1988-1989)	Innst. S. nr. 216 (1988-1989) Innstilling fra energi- og industrikomiteen om åpning av Barentshavet Syd for letevirksomhet.
St.meld. nr. 26 (1993-1994)	St.meld. nr. 26 (1993-1994) Utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen.
Innst. S. nr. 180 (1993-1994)	Innst. S. nr. 180 (1993-1994) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om utfordringer og perspektiver for petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen.

Ot.prp. nr. 43 (1995-1996)	Ot.prp. nr. 43 (1995-1996) Om lov om petroleumsvirksomhet.
St.meld. nr. 29 (1998-1999)	St.meld. nr. 29 (1998-1999), unntatt kap. 8 om Kraftkontrakter med industrien; og forslag oversendt fra Stortinget 13. oktober 1999.
St.meld. nr. 33 (1999-2000)	St.meld. nr. 33 (1999-2000) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.
Innst. S nr. 122 (1999-2000)	Innst. S nr. 122 (1999-2000) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om energipolitikken.
S.tid. s. 2462-2479 (1999-2000)	Stortingstidende nr. 163, s. 2462-2479 (1999-2000) om energipolitikken og forslag fra representant Johnsen, Petersen og Sanner om snarlig tilrettelegging for etablering av gasskraftverk innenfor rammen av Kyotoavtalen.
St.meld. nr. 54 (2000-2001)	St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk.
Ot.prp. nr. 116 (2001-2002)	Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).
Dok. nr. 14 (2002-2003)	Dok. nr. 14 (2002-2003) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning.
Innst. S. nr. 210 (2002-2003)	Innst. S. nr. 210 (2002-2003) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning.
Innst. S nr. 145 (2002-2003)	Innst. S nr. 145 (2002-2003) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer.
Ot.prp. nr. 54 (2003-2004)	Ot.prp. nr. 54 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer.
Innst. O. nr. 75 (2003-2004)	Innst. O. nr. 75 (2003-2004) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom mv. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer.
Besl. O. nr. 80 (2003-2004)	Besl. O. nr. 80 (2003-2004) om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vasdragsreguleringer.
Høring - forslag til endringer i petroleumsforskriften (2005)	Høring - forslag til endringer i petroleumsforskriften (ref. OED 05/00813-1) 23. august 2005.

Høringsnotat om forslag til endringer i petroleumsforskriften (2005)	Høringsnotat om forslag til endringer i petroleumsforskriften (ref. OED 05/00813-1) jf. høringsbrev 22. august 2005.
Innst. S. nr. 230 (2005-2006)	Innst. S. nr. 230 (2005-2006) Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden mv. (endret betegnelse på private forslag og endring av Stortingets møtetid mv.).
St.meld. nr. 34 (2006-2007)	St.meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk.
Innst. S. nr. 111 (2007-2008)	Innst. S. nr. 111 (2007-2008) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven § 75 med sikte på å legge til rette for en større grad av stabilitet og klarhet i politikken og i rammebetingelsene for norsk næringsliv.
Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)	Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
Innst. S. nr. 298 (2008-2009)	Innst. nr. 298 (2008-2009) Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen om «Fra vernepliktig til veteran» om ivaretagelse av personell før, under og etter deltakelse i utenlandsoperasjoner.
St.meld. nr. 15 (2008-2009)	St.meld. nr.15 (2008-2009) Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.
St.meld. nr. 28 (2010-2011)	St.meld. nr. 28 (2010-2011) En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten.
Meld. St. nr. 7 (2011-2012)	Meld. St. nr. 7 (2011-2012) Nordområdene.
Stortingets forretningsorden (2012)	Stortingets forretningsorden av 7. juni 2012.
Meld. St. 36 (2012-2013)	Meld. St. 36 (2012-2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomheten.
Meld. St. 41 (2012-2013)	Meld. St. 41 (2012-2013) Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012-2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet.
Innst. 495 S (2012-2013)	Innst. 495 S (2012-2013) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet og tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2012-2013) Nye muligheter for Nord-Norge – åpning av Barentshavet sørøst for petroleumsvirksomhet.
Innst. 206 S (2013-2014)	Innst. 206 S (2013-2014) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentant Rasmus Hansson om å stanse tildelingen av nye blokker i den 23. konsesjonsrunden på norsk sokkel.
Prop. 114 S (2014-2015)	Sverdrup PUD og status norsk sokkel Prop. 114 S (2014-2015): Norges største industriprosjekt – utbygging og drift av Johan Sverdrup-feltet med status for olje- og gassvirksomheten.

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

Kongelige resolusjoner og tilhørende foredrag og kommentarer

Kongelig resolusjon 15. juni 1979	Kongelig resolusjon av 15. juni 1979 om utbygging av Altaelven.
Kongelig resolusjon 23. januar 1981	Kongelig resolusjon 23. januar 1981 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling.
Kongelig resolusjon 16. januar 2006	Kongelig resolusjon av 16. januar 2006 Forskrift om endring i forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet.
Foredrag til kongelig resolusjon 16. januar 2006	Foredrag til kongelig resolusjon av 16. januar 2006 om endring i forskrift til lov om petroleumsvirksomhet.
Kongelig resolusjon 20. januar 2006	Kongelig resolusjon 20. januar 2006 om forskrift om endringer i petroleumsforskriften.

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

Representantforslag

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

Justisdepartementets lovavdeling

Lovavdelingen (2000)	Lovavdelingens uttalelse i brev 6. mars 2000 til Miljøverndepartementet [sak 2000/4183, «Gasskraftsaken»].
Lovavdelingen (2003)	Lovavdelingens uttalelse i brev 12. november 2003 til Olje- og energidepartementet [sak 2003/07527].
Lovavdelingen (2015)	Lovavdelingens uttalelse i brev av 14. april 2015 til Klima- og miljødepartementet [sak 2015/2968].

Hurdalsplattformen

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

Olje- og energidepartementet

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

Internasjonale rettskilder

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

Litteratur

- Aall (2015) Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter. En innføring i vernet om individets sivile og politiske rettigheter etter den norske forfatning og etter den europeiske menneskerettighetskonvensjon*, 4. utg., Fagbokforlaget (Bergen 2015).
- Aall (2018) Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 5. utg., Fagbokforlaget (Bergen 2018).
- Andenæs og Fliflet (2006) Andenæs, Johs., *Statsforfatningen i Norge*, 10. utg. ved Arne Fliflet, Universitetsforlaget (Oslo 2006).
- Andenæs og Fliflet (2017) Andenæs, Johs., *Statsforfatningen i Norge*, 11. utg. ved Arne Fliflet, Universitetsforlaget (Oslo 2017).
- Askeland (2013) Askeland, Bjarte, «Om rettsdogmatisk metode og sammenligning» i Søvig, Karl H.; Schütz, Sigrid E.; Rasmussen, Ørnulf (red.), *Undring og erkjennelse: Festskrift til Jan Fridthjof Bernt*, Fagbokforlaget (Bergen 2013), s. 15-25.
- Backer (1981) Backer, Inge Lorange, «Gjelder forvaltningsloven for saker som Stortinget skal behandle?», *Jussens venner*, vol. 16 nr. 4. (1981), s. 107-121.
- Backer (1986) Backer, Inge Lorange, *Naturvern og naturinngrep*, Universitetsforlaget (Oslo 1986).
- Backer (1990) Backer, Inge Lorange, «Grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper», *Institutt for offentlig retts skriftserie*, 6/1990, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo.
- Backer (1993) Backer, Inge Lorange, «Domstolene og miljøet», *Lov og Rett*, vol. 32, nr. 8 (1993), s. 451-468.
- Backer (2016) Backer, Inge Lorange, «Samspillet mellom lovgivere og domstoler i Norge», *Jussens venner*, vol. 51, 6. utg. (2016), s. 303-323.
- Backer (2020) Backer, Inge Lorange, Plenumsdommen i klimasøksmålet, *Lov og rett*, vol. 60, nr. 3 (2021), s. 135-158.
- Bekkedal (2021) Bekkedal, Tarjei: «Høyesterett stivnet et sted i forrige århundre», (13. januar 2021), tilgjengelig på: <https://rett24.no/articles/hoyesterett-stivnet-et-sted-i-forrige-arhundre> [sist besøkt 08.04.2022].
- Boe (1981) Boe, Erik, Den rettslige betydningen av politiske målsettinger i stortingsmeldinger, komiteinnstillinger osv., *Jussens venner* (1981). s. 235-255.
- Boe (1993) Boe, Erik, *Innføring i juss: juridisk tenkning og rettskildelære*, TANO (Oslo 1993).
- Boe (2021) Boe, Erik Magnus, *Rettskildelære under debatt*, 2. utg., Universitetsforlaget, 2021.

- Borvik (2004) Borvik, Bjørnar, «Bindande forarbeid til grunnlova § 100», *Lov og rett* (2004) s. 513-514.
- Boyd (2011) Boyd, David R., *The environmental rights revolution: a global study of constitutions, human rights, and the environment*, (UBC Press, 2011).
- Bugge (2019) Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 5. utg., Universitetsforlaget (Oslo 2019).
- Bustnesli og Kristoffersen (2013) Bustnesli, Yngve og Kristoffersen, Simen, *Petroleumsregelverket 1*, Universitetsforlaget (Oslo 2013).
- Eckhoff (1964) Eckhoff, Torstein, *Utviklingslinjer i norsk statsstyre og forfatningsrett 1814–1964*, *Tidsskrift for Rettsvitenskap* (1964), s. 171-231.
- Eckhoff (1965) Eckhoff, Torstein, «Noen refleksjoner om domstolenes uavhengighet», *Jussens Venner* (1965) s. 1-30.
- Eckhoff (1982) Eckhoff, Alta-dommen, *Lov og Rett 1982/7*, Årgang 21, s. 339-353.
- Eckhoff og Smith (2018) Eckhoff, Torstein, *Forvaltningsrett*, 11. utg. ved Eivind Smith, Universitetsforlaget (Oslo 2018).
- Eilertsen (2016) Eilertsen, Trine, «Domstolene skal ikke styre klimapolitikken», *Aftenposten.no* (25. oktober 2016), tilgjengelig på: <https://www.aftenposten.no/meninger/leder/i/0AvaG/aftenposten-mener-domstolene-skal-ikke-styre-klimapolitikken> [sist besøkt 22.05.2022].
- Falkanger og Haagensen (2002) Falkanger, Thor og Haagensen, Kjell, *Vassdrags- og energirett*, Universitetsforlaget (Oslo 2002).
- Fauchald (2007) Fauchald, Ole Kristian, «Forfatning og miljøvern - en analyse av Grunnlovens § 110 b», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2007 s. 1-83.
- Fauchald (2015) Fauchald, Ole Kristian, «Hva er konsekvensene av Grunnlovens miljøparagraf?» i Sjøfjell, Beate og Stubhaug, Arild (red.), *Fra ord til handling. Om Grunnlovens miljøparagraf 112*, Institutt for privatrett, UiO (Oslo 2015), s. 26-40.
- Fauchald (2016) Fauchald, Ole Kristian, «Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning» i Bugge, Hans Chr., Indreberg, Hilde; Syse, Aslak; Tverberg, Arnulf (red.), *Lov, liv og lære. Festskrift til Inge Lorange Backer*, Universitetsforlaget (Oslo 2016), s. 187-199.
- Fauchald (2021) Fauchald, Ole Kristian, «§ 112» i Mestad, Ola og Michaelsen, Dag (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo 2021), s. 1245-1252.
- Fleischer (1999) Fleischer, Carl August, *Miljø- og ressursforvaltning: grunnleggende forutsetninger*, 3. utg., Universitetsforlaget (Oslo 1999).

- Fougner (2021) Fougner, Jan, «Plenumsdommen: Høyesterett som grensesetter», Rett24.no (6. januar 2021), tilgjengelig på: <https://rett24.no/articles/plenumsdommen-hoyesterett-som-grensesetter> [sist besøkt 08.04.2022].
- Graver (2011a) Graver, Hans Petter, *Hva er rett*, Universitetsforlaget (Oslo 2011).
- Graver (2011b) Graver, Hans Petter, «Rettsforskningens oppgaver og rettsvitenskapens autonomi», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2011 s. 230-249.
- Graver (2020) Graver, Hans Petter, «Kommentar til Høyesteretts dom i klimasøksmålet – En nærsynt dom», Rett24.no (24. desember 2020), tilgjengelig på: <https://juridika.no/innsikt/en-n%C3%A6rsynt-dom> [sist besøkt 07.04.2022].
- Gwyn (1965) Gwyn, William B., *The Meaning of the Separation of Powers; an analysis of the doctrine from its origin to the adaptation of the United States Constitution*, (New Orleans 1965).
- Hammer mfl. (2009) Hammer, Ulf mfl., *Petroleumsloven*, Universitetsforlaget (Oslo 2009).
- Helland (2013) Helland, Ingvill, «Grunnlovstekstens betydning for forfatningens rekkevidde. Norske særtrekk i en komparativ kontekst» i Holmøyvik, Eirik (red.), *Tolkingar av Grunnlova. Om forfatningsutviklinga 1814-2014*, Pax forlag (Oslo 2013), s. 221-251.
- Holmøyvik (2012) Holmøyvik, Eirik, *Maktfordeling og 1814*, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS (Bergen 2012).
- Holmøyvik (2013) Holmøyvik, Eirik, «Tolkingar av Grunnlova» i Holmøyvik, Eirik (red.), *Tolkingar av Grunnlova. Om forfatningsutviklinga 1814-2014*, Pax forlag (Oslo 2013), s. 11-31.
- Holmøyvik (2016) Holmøyvik, Eirik, «Prøvingsrett og tilbakeverknadsforbod. Borthen-dommen i Rt. 1996 s. 1415 og rettsutviklinga» i Matningsdal, Magnus; Skoghøy, Jens Edvin A.; Toril M. Øie (red.), *Rettsavklaring og rettsutvikling: Festskrift til Tore Schei*, Universitetsforlaget (Oslo 2016), s. 210-242.
- Holmøyvik (2018) Holmøyvik, Eirik, «Med instruks skal landet byggjast? Om Stortingets instruksjonsrett overfor regjeringa og rettsutvikling på statsrettens område», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, Vol. 131 nr. 5 (2018), s. 461-492.
- Holmøyvik (2020) Holmøyvik, Eirik, «Grunnlovrealistane i Høgsterett», Rett24.no (23. desember 2020), tilgjengelig på: <https://rett24.no/articles/grunnlovrealistane-i-hogsterett> [sist besøkt 07.04.2022].
- Holmøyvik (2021) Holmøyvik, Eirik, «§ 15» i Mestad, Ola og Michaelsen, Dag (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo 2021), s. 231-244.

- Hudson (2015) Hudson, Blake, «Structural Environmental Constitutionalism», *Widener Law Review*, vol. 21 (2015), s. 201-216.
- Høgberg og Høgberg (2013 a) Høgberg, Alf Petter og Høgberg, Benedikte Moltumyr, «Noen ord om grunnlovstolkning» i *Undring og erkjennelse: Festskrift til Jan Fridthjof Bernt*, Fagbokforlaget (Bergen 2013), s. 249-265.
- Høgberg og Høgberg (2013 b) Høgberg, Alf Petter og Høgberg, Benedikte Moltumyr, «Tolkning av Grunnloven», *Jussens venner* vol. 48 nr. 3 (2013), s. 193-226.
- Høgberg og Sunde (2019) Høgberg, Alf Petter og Sunde, Jørn Øyrehagen (red.), *Juridisk metode og tenkemåte*, Universitetsforlaget, (Oslo 2019).
- Indreberg (2015) Indreberg, Hilde «Utfordringer for Høyesterett ved grunnlovfesting av flere menneskerettigheter» i Schei, Skoghøy og Øie (red.), *Lov sannhet, rett – Norges Høyesterett 200 år* (2015), 393-420.
- Kierulf (2012) Kierulf, Anine, «Hvilken rolle spiller Grunnloven § 100 i Høyesteretts ytringsfrihetspraksis?», *Lov og Rett*, 2012 s. 131-150.
- Kjølbros (2020) Kjølbros, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere*, 5. utg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag (København 2020).
- May (2019) May, James R., «The Norwegian constitutional right to a healthy environment in global context» i Fauchald, Ole Kristian og Smith, Eivind (red.), *Mellom jus og politikk: Grunnloven § 112*, Fagbokforlaget (Bergen 2019), s. 41-52.
- Mestad (1985) Mestad, Ola, *Statoil og statleg styring og kontroll*, Marius nr. 105 (Oslo 1985).
- Mestad (2015) Mestad, Ola, «Dissensens alvor», *Lov Sannhet Rett, Norges Høyesterett 200 år*, Universitetsforlaget (Oslo 2015), s. 222-253.
- Mestad (2021) Mestad, Ola, «§ 19» i Mestad, Ola og Michaelsen, Dag (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo 2021), s. 275-284.
- Mestad og Michaelsen (2021) Mestad, Ola og Michaelsen, Dag (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo 2021).
- Michaelsen (2021) Michaelsen, Dag, «§ 2» i Mestad, Ola og Michaelsen, Dag (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo 2021), s. 77-90.
- Moen (2019) Moen, Olav Haugen, *Forvaltningskjønn og domstolskontroll*, Gyldendal (Oslo 2019).
- Montesquieu (1748) Montesquieu, Charles de Secondat baron de, «*De L'esprit des loix, Du rapport que les loix doivent avoir avec la constitution de chaque gouvernement, les mœurs, le climat, la religion, le commerce &c*», Chez Barrillot & Fils, (Geneve 1848).

- Montesquieu (1961) Montesquieu, Charles de., *De L'esprit des lois*, Redigert av Gonzague Truc, bind 1, (Paris 1961 [1748] 1961).
- Mæhle (2004) Mæhle, Synne Sæther, «Gjelder det andre regler for rettslig argumentasjon i rettsdogmatikken enn for domstolene?», *Jussens venner* (2004), s. 329-342.
- Nordby (2021) Nordby, Marius Gulbranson, *Det store klimasøksmålet: Saken som tok livet av Grunnlovens miljøbestemmelse*, Cappelen Damm Akademisk (Oslo 2021).
- Nyland (2009) Nyland, Nicolai, *Er stater folkerettslig forpliktet til å beskytte miljøet? En analyse av tradisjonelle og nye måter å se rettsforholdet mellom stater og miljøet på.*, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo Unipub (Oslo 2009).
- Reusch (2021) Reusch, Christian, «Kvitt eller dobbelt – Høyesteretts dom i klimasøksmålet», *Rett24.no* (5. januar 2021), tilgjengelig på: <https://rett24.no/articles/kvitt-eller-dobbelt-hoyesteretts-dom-i-klimasokksmalet> [sist besøkt 07.04.2022].
- Schei (2011) Schei, Tore, «Har Høyesterett en politisk funksjon», *Lov og rett vol. 50*, nr. 6 (2011), s. 319-335.
- Seip (2002) Seip, Jens Arup, *Utsikt over Norges historie: Tidsrommet 1814 – ca. 1860*, 3. utg., Gyldendal (Oslo 2002).
- Sejersted (2002) Sejersted, Fredrik, *Kontroll og konstitusjon*, J.W. Cappelens Forlag a.s., (Oslo 2002).
- Sjåfjell og Halvorsen (2016) Sjåfjell, Beate og Halvorsen, Anita Margrethe, «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway », *Oil, Gas and Energy Law (OGEL)* 2/2016.
- Skodvin og Mestad (2021) Skodvin, Knut Einar og Mestad, Ola, «§26», i Mestad, Ola og Michaelsen, Dag (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo 2021), s. 380-393.
- Skjerdal (2013) Skjerdal, Nicolai Vogt, «Relativisering av domstolenes grunnlovskontroll - på tide å forlate tredelingslæren?» i Graver, Hans Petter; Kraby, Ida Hjort; Stub, Marius (red.), *Forsker og formidler: Festskrift til Erik Magnus Boe*, Universitetsforlaget (Oslo 2013), s. 275-296.
- Skoghøy (2011) Skoghøy, Jens Edvin A, «Forbud mot tilbakevirkende lovgivning», *Lov og Rett* 2011 s. 255-282.
- Smith (1993) Smith, Eivind, *Høyesterett og folkestyret*, Universitetsforlaget, (Oslo 1993).
- Smith (2002) Smith, Eivind, «Høyesterett – en trussel mot demokratiet?» i *Stat og rett, artikler i utvalg 1980-2001*, Universitetsforlaget (Oslo 2002), s. 272-303.

- Smith (2006) Smith, Eivind, «Må datteren gjøre som moren sier? Om forholdet mellom lovgivningsmaktens grunnlag og grenser» i *Dog Fred er ej det Bedste: Festskrift til Carl August Fleischer på hans 70-årsdag*, Fauchald, Ole Kristian; Jakhelln, Henning; Syse, Aslak (red.), Universitetsforlaget (Oslo 2006), s. 497-508.
- Smith (2015) Smith, Eivind, *Konstitusjonelt demokrati: Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*, 3. utg., Fagbokforlaget (Bergen 2015).
- Smith (2017) Smith, Eivind, *Konstitusjonelt demokrati: Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*, 4. utg., Fagbokforlaget (Bergen 2017).
- Solheim (2014) Solheim, Stig H., «Domstolskontroll med lov på det økonomiske området - lovgivers vurdering av lovens grunnlovsmessighet», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1/2014 s. 1-48.
- Sunde (2009) Sunde, Jørn Øyrehagen, «Frå læring til rettsbruk - metoderefleksjonar i høve skriving av juridiske matergradsoppgåver», *Jussens Venner* 1/2009 s. 1-24.
- Thengs (2017) Thengs, Gøran Østerman, «En standardtilnærming til Grunnloven § 112», *Tidsskrift for rettsvitenskap* vol. 130 nr. 1 (2017) s. 50-63.
- Tverberg (2013) Tverberg, Arnulf, «Det graderte grunnlovsvernet ved tolking av Grunnloven og prøving av lovers grunnlovsmessighet», i Holmøyvik, Eirik (red.), *Tolkingar av Grunnlova*, Pax forlag (Oslo 2013), s. 256-303.
- Tverberg (2021) Tverberg, Arnulf, «§ 89» i Mestad, Ola og Michaelsen, Dag (red.), *Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget (Oslo 2021), s. 855-881.
- Vile (1998) Vile, Maurice J.C., *Constitutionalism and the separation of powers*, 2. utgave, Liberty Fund (Indianapolis 1998).
- Østerud (2019) Østerud, Øyvind, «Domstolene i grenseland mellom jus og politikk» i Fauchald, Ole Kristian og Smith, Eivind (red.), *Mellom jus og politikk: Grunnloven § 112*, Fagbokforlaget (Bergen 2019), s. 55-69.

Nettsider

- Stortinget.no (2013) «Stortinget – Møte onsdag 19. juni 2013 kl. 9», Stortinget.no (19. juni 2013), tilgjengelig på: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2012-2013/130619/3#a13>, [sist besøkt 07.04.2022].

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

Rapporter, aviser, brev og veiledere

- Arbeiderbladet (1980) Arbeiderbladet 7. desember (1980).
- NVE (2002) Skaugen, Thomas mfl., *Lavvannføring – estimering og konsesjonsgrunnlag, Rapport nr. 1 – 2002*, Norges vassdrags- og energidirektorat (2002), tilgjengelig på: https://publikasjoner.nve.no/rapport_miljoebasert_vannfoering/2002/miljoebasert2002_01.pdf [sist besøkt 10.01.2022].
- NVE (2012) *Vann- og energiforvaltning: Glimt fra NVEs historie*, NVE (2012), tilgjengelig på https://publikasjoner.nve.no/rapport/2012/rapport2012_26.pdf [sist besøkt 14.04.22].
- NIM (2020a) Norges institusjon for menneskerettigheter, *Klima og menneskerettigheter*, (Oslo 2020), tilgjengelig på https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/10/Klima_og_menneskerettigheter.pdf [sist besøkt 11.04.2022].

- NIM (2020b) Norges institusjon for menneskerettigheter, *Skriftlig innlegg fra Norges institusjon for menneskerettigheter til belysning av allmenne interesser i sak nr. 20051052SIV-HRET*, tilgjengelig på <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/10/Skriftlig-innlegg-fra-NIM-i-sak-nr.-20-051052SIV-HRET-ny-versjon.pdf> [sist besøkt 23.05.2022].
- SMK (2021) Statsministerens kontor, *Regjeringens forhold til Stortinget: Enkelte spørsmål i forholdet mellom regjeringen og Stortinget*, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/708ce7bfaa3446fe900fc500d8a96f6e/no/pdfs/regjeringens-forhold-til-stortinget-041121.pdf> [sist besøkt 28.05.22].
- PUD/PAD-veileder (2018) Olje- og energidepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet, *Veiledning til plan for utbygging og drift av en petroleumsforkomst (PUD) og plan for anlegg og drift av innretninger for transport og for utnyttelse av petroleum (PAD)*, (Oslo 21. mars 2018), tilgjengelig på: <https://www.npd.no/globalassets/1-mpd/regelverk/veiledninger/pud-og-pad-n.pdf> [sist besøkt 12.04.2022].
- Finansdepartementet (2014) Finansdepartementet, *Statlig budsjettarbeid*, (Oslo mars 2014), tilgjengelig på: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder_statlig_budsjettarbeid_2014_web_2.pdf [sist brukt 27.05.2022].
- IPCC (2022) IPCC Sixth Assessment Report, *Climate Change 2022: Mitigation of climate change*, tilgjengelig på: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/> [sist besøkt 19.05.2022].
- NIM (2022) Norges institusjon for menneskerettigheter, Brev til Olje- og energidepartementet 18. mars 2022 (saksnr. 2021/192), Grunnloven § 112 og plan for utbygging og drift av petroleumsforkomster, tilgjengelig på: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/03/Utdredning-om-Grunnloven-%C2%A7-112-og-plan-for-utbygging-og-drift-av-petroleumsforkomster.pdf> [sist besøkt 12.04.2022].

Stortingets utredningsseksjon yter faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer i Stortinget basert på spørsmål fra den enkelte oppdragsgiver.

Seksjonen publiserer også egeninitierte notater som gjøres allment tilgjengelig. Enkelte av notatene er utarbeidet av eksterne fagpersoner og forskningsmiljøer på oppdrag fra Stortingets utredningsseksjon.

Siste utgivelser:

- 02/21 *Innsatsfordelingsforordningen - om gjennomføring i norsk rett og private søksmålsadgang*
- 01/21 *EØS-rettslige krav til miljøtilstanden i kystvann. Om vanndirektivets betydning for fiskeoppdrett i sjø*
- 01/20 *Det arktiske parlamentarikersamarbeidet*
- 02/19 *Fra Brussel til Bastøy. Om EØS-rettens krav til den nasjonale strafferetten*
- 01/19 *Om representantforslag i Stortinget*
- 04/18 *Om «krig» i Grunnloven § 26*
- 03/18 *Grenseløse helsetjenester*
- 02/18 *Internasjonal investeringsrett. En innføring i rettssystemet og en analyse av voldgiftspraksis fra 2016*
- 01/18 *Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag – en oversikt*
- 03/17 *Om Norges tilknytning til EUs finansbyråer*
- 02/17 *Fengselsstraff på livstid*
- 01/17 *Norske myndigheters fullbyrdelse av en europeisk arrestordre*
- 02/16 *Gjemt, men ikke glemt. Avveining mellom personvern og informasjonsfrihet ved avindeksering av lovlig publiserte personopplysninger*
- 01/16 *Regjeringskonferansene: Utenfor Stortingets rekkevidde?*
- 03/15 *Innføring av nye, kostbare legemidler og metoder – systemer i utvalgte land*
- 02/15 *Støtteordninger og skattefordeler for barnefamilier – dagens regelverk og historisk utvikling*
- 01/15 *Om den EØS-rettslige adgangen til å kjøpekraftsjustere trygdeytelser*
- 02/14 *Konsesjonssystemet for markedsplasser for finansielle instrumenter*
- 01/14 *Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag – en oversikt*
- 06/13 *Om stortingsforlik*
- 05/13 *Dokumentinnsyn hos EU-kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan*
- 04/13 *Statistikk om Stortinget*
- 03/13 *Endringer i Stortingets forretningsorden 1945–2013*
- 02/13 *Stemmerettsjubileet 2013: Kampen for kvinners stemmerett*
- 01/13 *Lokale tilknytningskrav og EØS-avtalens regler om de fire friheter*
- 04/12 *Uavhengige finanspolitiske råd i andre land – relevans for Norge?*
- 03/12 *Bruker Norge mye eller lite til helseformål sammenlignet med andre land?*
- 02/12 *EØS-avtalens statsstøtteregler – muligheten til å benytte skatte- og avgiftsregler som miljøpolitisk virkemiddel*
- 01/12 *Bevissspørsmål ved EU-domstolens prøving av proporsjonalitetsprinsippet*
- 04/11 *Kravet om et grenseoverskridende element*
- 03/11 *Økonomiske og administrative lovgivningshensyn i EØS-retten – nasjonale myndigheters handlefrihet på det indre marked*
- 02/11 *Norges nordlige og arktiske ressurser*
- 01/11 *Anna Rogstad – første kvinne på Stortinget i 1911*
- 03/10 *Grunnloven § 93 og unntaket for «lite inngripende» myndighetsoverføring*
- 02/10 *Mistillitsforslag og kabinettsspørsmål – en oversikt*
- 01/10 *Norske bruksreguleringer og EØS-retten: hindrer EØS-avtalen det norske forbudet mot bruk av vannscooter?*

<http://www.stortinget.no/Stortingets-utredningsseksjon/Perspektiv>

ISBN 978-82-8196-178-4
ISSN 1890-2537

