

Føre-var prinsippet i norsk lovgivning¹

Mangelen på sikker vitenskapelig kunnskap er et grunnlagsproblem i miljøretten, og faglig tvil om konsekvensene av ulike inngrep vil ofte komplisere politiske beslutningsprosesser og forvaltningsvedtak. Føre-var prinsippet er ment å *både* gi naturen et særskilt vern, og å muliggjøre beslutninger i situasjoner hvor kunnskapsgrunnlaget er ufullstendig eller sågar preget av grunnleggende usikkerhet. Føre-var prinsippet ble diskutert og spisset gjennom en rekke internasjonale konferanser på 1980-tallet,² men prinsippets gjennombrudd i internasjonal rett spores gjerne til Rio-erklæringen i 1992.³ I erklæringens 15. prinsipp, heter det at

For å beskytte miljøet skal statene i stor utstrekning bruke føre-var-prinsippet i henhold til sine muligheter. Der hvor det foreligger trussel om alvorlig eller uopprettelig skade, skal ikke mangel på fullstendig vitenskapelig visshet kunne brukes som begrunnelse for å utsette kostnadseffektive tiltak for å hindre miljøforringelse.

Rio-erklæringens føre-var prinsipp er sammensatt. På den ene siden finner vi et argumentativt prinsipp, som tilsier at usikkerhet ikke kan brukes til å *begrunne* utsettelse av tiltak dersom det "foreligger en trussel" om skade på miljøet. På den annen side ligger det også et implisitt påbud om å agere, også før man har full vitenskapelig kunnskap om en potensiell risiko. Det er særlig sistnevnte som sies å ligge i kjernen av prinsippet. Rio-erklæringen er innskrenket av forbehold ("i henhold til sine mulighet", "alvorlig eller uopprettelig skade", "kostnadseffektive tiltak"), men den skulle komme til å utøve en sterk innflytelse på den norske forståelsen av føre-var prinsippet, og dermed over norsk miljøpolitikk og -lovgivning de neste tiårene. I kjølvannet av Rio-konferansen uttalte regjeringen Brundtland at føre-var prinsippet skulle legges til grunn for regjeringens miljøpolitikk. Stortingsmeldingen er verdt å sitere, da den belyser hvordan Rio-erklæringens forsiktige formulering ble forstått i Norge.

Sammenhengene i naturmiljøet og i økonomien er så kompliserte at det i praksis ikke er mulig å ha fullstendig kunnskap om alle virkninger. F.eks. kreves det svært omfattende kunnskap for å fastsette nivåer for hva som er kritiske belastninger av økosystemer. Prinsippet om å være føre var innebærer at dersom det er fare for alvorlig eller uomstøtelig skade, skal ikke mangel på full vitenskapelig sikkerhet bli brukt som grunn til å gjennomføre et naturinngrep eller utsette miljøvernpolitiske tiltak.⁴

¹ Dette er i utgangspunktet et internt notat om føre-var prinsippets plass i norsk miljørett. Dokumentet er blitt til over tid, og er ikke forfattet av jurister eller andre sakkyndige på miljørettens område. Det vil dokumentet også bære preg av, og følgelig bør dokumentet leses med en viss varsomhet. Forfatterne *tror* imidlertid arbeidet med dokumentet har gjort dem noe klokere, og mistenker at andre også kan bli noe klokere av å lese det.

² Se særlig Convention for the Protection of the Marine Environment in the North-East Atlantic (OSPAR Convention) av 1992, artikkel 2 nr. 2 (a) og Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (UNECE Water Convention), artikkel 2 nr. 5 (a).

³ Se for eksempel Fisher et al. (2006).

⁴ Se 1.4 Om en bærekraftig utvikling i St.mld. nr. 58 (1996-1997).

Som vi ser av formuleringen ovenfor, legges det sterk vekt på kompleksitet i regjeringen Brundtlands redegjørelse for føre-var prinsippets betydning. Det er “i praksis umulig” å fullt ut forutse konsekvensene av et gitt inngrep i et økosystem. Denne anerkjennelsen av en potensielt grunnleggende usikkerhet legges til grunn for føre-var prinsippet, selv om eksemplet som følger (fastsettelse av kritisk belastning av økosystemer) er mer prosaisk. Samtidig opprettholdes erklæringens noe strenge krav til skadeomfanget ved et gitt inngrep (“alvorlig eller uomstøtelig skade”). Som vi skal se under, er dette kravet gjennomført i flere norske lover (jf. naturmangfoldloven § 9), men ikke i andre (jf. svalbardmiljøloven § 6).

Vitenskapelig usikkerhet kan ha høyst ulik betydning, avhengig av hvilket kunnskapssyn som er lagt til grunn. Noe usikkerhet kan sies å være påregnelig, slik at man kan legge inn handlingsregler som tar høyde for usikkerheten. Annen usikkerhet er mer grunnleggende, og lar seg neppe redusere til kvantifiserbare sikkerhetsmarginer mv. Ett av John Maynard Keynes mest vesentlige – men ofte oversette – bidrag til økonomifaget, er skillet mellom “risiko” (påregnelig, og gjort til gjenstand for en elementær risiko-kalkyle) og “grunnleggende usikkerhet” (se Keynes 1921, 1936). Tidlige uttalelser om føre-var prinsippet ser ut til å bygge på den erkjennelse at mennesker *ofte* overvurderer sin evne til å redusere usikkerhet til risiko (kjent sannsynlighet, kjente utfallsrom). Som vi skal se under, blir denne utgangsposisjonen regelmessig forlatt til fordel for enkle handlingsregler (påregnelig risiko for gitt konsekvens, for eksempel for bestandskollaps i torskebestanden), men like fullt med henvisning til føre-var prinsippet. Som vi skal se under, har føre-var prinsippet, slik det ble formulert i Rio-erklæringen og siden av regjeringen Brundtland, langt på vei gjort seg gjeldende i norsk miljølovgivning. Føre-var prinsippet er imidlertid virksomt på ulike områder, og har over tid antatt noe ulik betydning på tvers av ulike rettsområder. Selv om vi begrenser oss til den rent juridiske forståelsen av føre-var prinsippet, er det per i dag vanskelig foreta en enhetlig redegjørelse for føre-var prinsippet som sådan: lovverket ser ut til å romme flere føre-var prinsipp, selv om de fra et rettsteoretisk ståsted nok er til forveksling like.

Føre-var prinsippet i norsk lovgivning

Ifølge Bugge (2007) har føre-var prinsippet, om enn implisitt, vært en rettesnor for norsk miljøpolitikk i nærmere førti år. Som vi har sett har Norge lenge vært tilsluttet en rekke internasjonale traktater som viser til føre-var prinsippet. EØS-avtalens fortale viser for eksempel til føre-var prinsippet som et premiss for helse- og miljøpolitikken innenfor EØS-området, selv om avtalen ikke inneholder en nærmere definisjon av prinsippet. Føre-var prinsippet kom imidlertid først inn i norsk lovgivning gjennom lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) i år 2001. Her inngår føre-var prinsippet som et av flere grunnleggende prinsipper for myndighetsutøvelse på Svalbard. I lovens § 6 heter det at

Når et forvaltningsorgan mangler tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger et tiltak kan ha på naturmiljø eller kulturminner, skal myndighet etter denne lov utøves med sikte på å unngå mulige skadevirkninger på miljøet.

Det særlige med føre-var prinsippet slik det er formulert i svalbardmiljøloven, er at Rio-erklæringens mangel på "fullstendig vitenskapelig visshet" er erstattet med "mangler tilstrekkelig kunnskap". Det er ingenting i forarbeidene som tyder på at ordvalget er viktig. Det som imidlertid er sikkert, er at svalbardmiljølovens føre-var prinsipp har langt større rekkevidde enn det vi finner i for eksempel Rio-erklæringen (jf. Backer, 2002). Hvor Rio-erklæringen tar sikte på å avhjelpe "alvorlig og irreversibel skade", tar svalbardmiljøloven sikte på å unngå "mulige skadevirkninger". Dette må forstås i lys av lovens formål, som (etter lovens § 1) tar sikte på

(...) å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskap, flora, fauna og kulturminner.

Innenfor denne ramme gir loven rom for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift.

Etter formålsparagrafen kan svært mange inngrep forstås som alvorlig eller irreversible. Utover føre-var prinsippet, skal et hvert inngrep vurderes ut fra "den *samlede belastning* som naturmiljø og kulturminner da vil bli utsatt for" (jf. § 7). Videre heter det at miljøpåvirkeren selv skal betale "kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning og avfallsproblemer" som måtte oppstå ved et inngrep (jf. § 8), og at inngrep skal skje med "den teknikk som gir minst mulig belastning på miljøet" (jf. § 9), med det forbehold at "ikke vesentlige økonomiske hensyn til igangværende virksomhet tilsier at en annen teknikk blir brukt". Etter § 6 skal myndighetsutøvelsen "samlet sett" være i tråd med disse retningslinjene (§§ 7-9).

Av forarbeidene fremgår det at svalbardmiljølovens føre-var paragraf henter inspirasjon fra internasjonale konvensjoner og deklarasjoner, derunder Rio-erklæringen, ministererklæringen fra Bergenskonferansen i 1990, OSPAR-konvensjonen fra 1992 og EØS-avtalens fortale.⁵ Med henvisning til Svalbards særlig uberørte og sårbare natur, understrekes det imidlertid at svalbardmiljølovens føre-var paragraf er av en mer vidtrekkende – og vesentlig mindre forbeholden – art enn det som er vanlig i internasjonale konvensjoner.⁶ Det er også viktig å presisere at svalbardmiljøloven gjelder generelt og med pliktvingende: alle inngrep som *kan* være egnet til å påvirke "villmark, landskap, flora, fauna og kulturminner" skal vurderes etter lovens grunnleggende prinsipper, derunder føre-var prinsippet i § 7. I den grad det knytter seg usikkerhet til hvor vidt et inngrep vil stride mot formålsparagrafen, bør føre-var prinsippet være et tungtveiende hensyn i vurderingen av tiltaket. Sett under ett bidrar prinsippene for myndighetsutøvelse og lovens formål til å gi Svalbard et særskilt vern i norsk lovgivning. Føre-var prinsippet er en vesentlig bestanddel i dette vernet.

⁵ Se Ot.prp.nr.38 (2000-2001) Om lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven), side 142.

⁶ Ibid.

Selv om føre-var prinsippet lenge har vært et uttrykt premiss for norsk miljøpolitikk, var det først med ny naturmangfoldlov at det ble et lovfestet prinsipp i den norske naturmangfoldforvaltningen. Etter naturmangfoldlovens § 9 heter det

Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.

Som vi ser ligger ordlyden i naturmangfoldloven vesentlig tettere opp mot Rio-erklæringen, enn det ordlyden i svalbardmiljøloven gjør. Trolig kan paragrafen leses dithen at den regulerer to typetilfeller. For det første angir den hva som skal til for å tillate et naturinngrep dersom det fortsatt hersker tvil om skadepotensialet. For det andre pålegger den myndighetsutøver ikke å vente på sikker kunnskap dersom en risiko *muligens* foreligger. Etter Bugge (2019: 168) kan vi si at § 9 i nmfl. gir uttrykk for en “defensiv” og “offensiv” betydning av føre-var prinsippet. Paragrafens første punktum angir en handlingsregel ved usikkerhet: det “skal tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.” Den offensive siden av prinsippet, som grovt sett svarer til formuleringen vi kjenner fra Rio-erklæringen, finner vi i paragrafens annet ledd. Den pålegger myndighet å iverksette tiltak for å forhindre “alvorlig eller irreversibel skade” *før* det foreligger sikre vitenskapelige bevis for slike virkninger. Det daværende Miljøverndepartementet (nå Klima- og miljødepartementet) la i sin tid en tilsvarende forståelse av paragrafen til grunn.⁷

Det kan være verdt å se nærmere på hva som etter loven anses som “vesentlig skade” på naturmangfoldet. En første presisering kommer i paragrafens annet punktum, der det vises til “risiko for alvorlig *eller* irreversibel skade på naturmangfoldet”. Det fremgår av forarbeidene at det er dette som legges i begrepet “vesentlig skade”. Også Klima- og miljødepartementets veileder bekrefter at det er snakk om ett enkelt, felles skadebegrep.⁸ Alvorlighetsgraden av et tiltak må forstås i lys av lovens formål, som er å sikre at “mangfoldet av naturtyper ivaretas ... med det arts mangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype” (jf. nmfl. § 4), og videre “at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder” (jf. nmfl. § 5). Selv om lovteksten kan tyde på at irreversibilitet er et selvstendig og tilstrekkelig vilkår for at føre-var prinsippet kommer til anvendelse, er det trolig ikke det. Også irreversible inngrep må ses i lys av lovens formål (jf. Førdefjordsaken). Naturmangfoldloven verner ikke natur som sådan mot potensiell skade, men selve *mangfoldet*. Kort oppsummert er det ikke tilstrekkelig at natur blir “alvorlig” skadelidende av et gitt inngrep for at føre-var prinsippet skal komme til anvendelse.

⁷ Jf. Miljøverndepartementet (2012) Veileder: Naturmangfoldloven kapittel II – Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk – en praktisk innføring.

⁸ Jf.

Som i svalbardmiljøloven oppstilles føre-var prinsippet som ett av flere prinsipper for offentlig beslutningstaking. Prinsippene som gjelder etter naturmangfoldloven svarer grovt sett til prinsippene som først ble nedfelt i svalbardmiljøloven, derunder prinsippene om at forurensere (tiltakshaver) betaler (nmfl. § 11) og om samlet belastning (§ 10). Etter nmfl. § 7 skal prinsippene “legges til grunn som *retningslinjer* ved utøving av offentlig myndighet.” At føre-var prinsippet kun er en retningslinje, innebærer at anvendelsen av føre-var prinsippet ikke nødvendigvis blir utslagsgivende i møte med andre, og da særlig økonomiske hensyn. Bugge (2019: 268) understreker for eksempel at det er uvisst hvilken “reell betydning føre-var prinsippet vil få i utbyggingssaker med sterke økonomiske og andre interesser.” Naturmangfoldloven § 7 innebærer imidlertid at offentlig beslutningstakere plikter å begrunne sine avgjørelser, og synliggjøre hvilken vekt som er tillagt de ulike prinsippene i nmfl. §§ 8-12, derunder føre-var prinsippet.

I forarbeidene til Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven) tok flere instanser til orde for at føre-var prinsippet burde inntas i loven. Departementet viste på sin side til at føre-var prinsippet er inntatt i naturmangfoldloven § 9, og at bestemmelsen vil gjøre seg gjeldende også for mineralvirksomhet på norsk sokkel.⁹ Det er grunn til å tro at føre-var prinsippet vil stå sentralt i kommende kamper om maritim næringsvirksomhet i kommende år. Som fremholdt av det norske Havforskningsinstituttet gjenstår det stor usikkerhet rundt de økosystemiske virkningene av mineralutvinning til havs, og da særlig på dypt vann. Den Internasjonale havbunnsmyndigheten (ISA) påpeker at vesentlige kunnskapsmangler taler for at det internasjonale samfunnet og nasjonale myndigheter bør utvise stor varsomhet i reguleringen av mineralutvinning til havs. Samtidig tar mange til orde for at mineralutvinning er en naturlig forlengelse av det norske olje-eventyret, og en historisk mulighet under det såkalte “grønne skiftet”. Verken norske eller internasjonale rettskilder gir sterke holdepunkter for hvordan forsiktighet og omstilling bør vektes mot hverandre. Politikk blir avgjørende.

Særlig om føre-var tilnærmingen etter havressurslova

Den tredje loven som eksplisitt viser til føre-var prinsippet, er havressurslova. Ved innføringen av ny havressurslov i 2008, ble det inntatt en bestemmelse om at forvaltning og beskatning av marine ressurser (for eksempel fisk) skal gjennomføres etter syv forvaltningsprinsipper og grunnleggende hensyn, derunder en føre-var *tilnærming* (jf. havressurslova § 7). Det er et visst overlapp mellom havressurslovens og naturmangfoldlovens virkeområder. Føre-var prinsippet i sistnevnte kan følgelig gjøre seg gjeldende også i spørsmål som først og fremst reguleres etter førstnevnte. Like fullt er det på sin plass å gi en særskilt fremstilling av havressurslovas føre-var prinsipp. Det fremgår av forarbeidene at lovfestingen er ment å *synliggjøre* de hensyn som allerede ligger til grunn for forvaltningen av viltlevende marine ressurser mv.¹⁰ Lovfestingen

⁹ Prop 106L Lov om mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen (havbunnsmineralloven), s. 29.

¹⁰ Se NOU NOU 2005:10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser. Havressursloven, s. 39.

bidrar således til å befeste, snarere enn å endre gjeldende forvaltningspraksis. Forarbeidene viser i denne sammenheng til FN-avtalen om vandrende og langtmigrerende bestander av 1995, hvor artikkel 6 sier at

partene i vid utstrekning skal anvende *føre-var prinsippet* for bevaring, forvaltning og beskatning av vandrende fiskebestander og langtmigrerende fiskebestander med sikte på å verne de levende ressurser i havet og bevare det marine miljø.

Gjennom denne og andre internasjonale avtaler var Norge allerede folkerettslig forpliktet til å legge *føre-var prinsippet* til grunn i forvaltningen av marine ressurser. Lovfestingen av *føre-var prinsippet* i havressursloven innebar ingen endring i forvaltningspraksis. Forståelsen av *føre-var prinsippet* som ble lagt til grunn i utvalgsarbeidet, var at "mangel på tilstrekkelig vitenskapelige opplysninger ikke skal kunne brukes som begrunnelse for å utsette eller å unnlate å treffe bevarings- eller forvaltningsvedtak." Formuleringen fanger opp kjernen i prinsippet slik vi kjenner det fra Rio-erklæringen, og også senere norsk lovgivning (jf. naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven). Når man i lovteksten likevel taler om en "*føre-var tilnærming*" (jf. Havressurslova § 7 bokstav a), og ikke et *prinsipp*, er det lite som taler for at ordvalget i seg selv er av betydning for lovtolkningen. Også Rio-erklæringen, som jo danner utgangspunktet for den norske forståelsen av *føre-var prinsippet*, tales det i dens engelske språkdrakt om en *tilnærming* (approach), snarere enn et *prinsipp* (principle). Det er det også lang tradisjon for å gjøre i de internasjonale konvensjonene og traktatene som danner grunnlaget for den norske fiskeriforvaltningen.¹¹ I dette forarbeidet, og i senere saksdokumenter for stortinget, er det tydelig at havressurslovas § 7 bokstav a gjennomfører *føre-var prinsippet*.

Når det er sagt, er det like fullt tydelig at havressurslovens *føre-var* begrep har en vesentlig snevrere betydning enn i svalbardmiljøloven og naturmangfoldloven. Til en viss grad strømmer dette ut av lovenes virkeområder og formål. Hvor naturmangfoldloven og naturmangfoldloven er generelt virkende, sektorovergripende vernelover, regulerer havressurslova først og fremst en enkelt menneskelig aktivitet: utnytting av marine ressurser. Lovens formål er heller ikke å *verne* fiskebestander mv. (selv om den legger til rette for vern av truede bestander), men ei "*berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna*", jf. lovens § 1. Dette har betydning for hva som etter *føre-var prinsippet* i havressurslova regnes som "*alvorlige eller irreversible*" konsekvenser, og følgelig når *føre-var prinsippet* må vurderes anvendt.

Føre-var prinsippet i havressursforvaltningen tar sikte på ett enkelt mål: å forhindre at en bestand overfiskes så hardt at det forårsaker en kollaps. Man kan si at loven ikke er agnostisk

¹¹ International Council for the Exploration of the Seas (ICES), som er den rådgivende instans som gir de vitenskapelige råd og referansepunkter som danner grunnlaget for de internasjonale kvoteforhandlingene, anvender konsekvent begrepet "*precautionary approach*", snarere enn "*principle*". De sporer utgangspunktet for *tilnærmingen* til Rio-erklæringen av 1992, som nettopp pålegger utstrakt bruk av en "*føre-var tilnærming*" (*precautionary approach*).

med hensyn til hvilke “alvorlige eller irreversible” konsekvenser føre-var prinsippet skal ta høyde for. For å sikre seg mot bestandskollaps, benytter man seg i kvoteregulering av referansepunkter for innhøsting. Disse tar utgangspunkt i størrelsen på gytebestanden som indikator på bestandens reproduksjonsevne, og fiskedødsraten som en indikator på høstingsgraden. Fordi tallfestingen av disse indikatorene alltid er preget av en viss usikkerhet, angir ICES – som er rådgivningsinstansen som har ansvar for det vitenskapelige grunnlaget for kvotefastsettelse blant sine medlemsland – en absolutt grense, og en føre-var grense for beskatning av enkeltbestander. Innenfor dette rettsområdet viser altså føre-var prinsippet (eller tilnærmingen) til en sikkerhetsmargin hvis størrelse skal gi uttrykk for den usikkerhet ICES knytter til den absolutte grensen.

Trolig er føre-var tilnærmingen til fiskeriforvaltning en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for bærekraftig forvaltning av marine ressurser (jf. Dankel, 2009; Trouwborst, 2009). Poenget i denne sammenheng er at usikkerhetsbegrepet etter føre-var prinsippet, slik det legges til grunn i havressurslova, er svært snevert. Holdningen er at den viser til en usikkerhet som i prinsippet lar seg tallfeste; hvor den ikke lar seg tallfeste, skyldes det i all hovedsak at datatilfanget er for dårlig, og da ofte fordi det er snakk om vanskelig observerbare fiskebestander. Dette betyr selvsagt at små bestander som hovedregel skal beskattes med langt større varsomhet enn større bestander. Like fullt er det en anvendelse av føre-var prinsippet som ser vekk fra vesentlige kilder til vitenskapelig usikkerhet, ikke minst fordi føre-var tilnærmingen innen internasjonal havressursforvaltning tar utgangspunkt i hver enkelt bestand, forstått fullstendig isolert fra andre bestander og deres habitat. Dette er en kjent kritikk mot føre-var prinsippet innen havressursforvaltningen. Ett særlig problem oppstår i det kritikken antas å ramme prinsippet generelt, når det i realiteten kun rammer et spesifikt verktøy for (en høyst begrenset) etterlevelse av føre-var prinsippets påbud om å gjøre seg bekjent med vitenskapelig usikkerhet.

I havressursforskningen hersker det bred enighet om at føre-var tilnærmingen innen fiskeriforvaltningen bygger på en overforenklet modellering av livet i havet. Bestandene påvirker hverandre, og menneskelig inngrep påvirker bestandene på måter som føre-var forvaltningen ikke tar høyde for i sin innarbeiding av usikkerhet gjennom fastsettelsen av referansepunkter. Også innen havressursforvaltningen har det lenge vært et uttalt mål om å bevege seg forbi føre-var tilnærmingens enkle modellering og operasjonalisering av usikkerhet, og mot en økosystemisk tilnærming som i større grad tar hensyn til marine økosystemers kompleksitet, samhandlingseffekter mellom ulike enkeltbestander, terskeeffekter og virkningene av menneskers inngrep i fiskebestandene (jf. MacGarvin, 2001). Det følgende sitatet fra Fiskeridepartementet er illustrerende i så måte:

Sjølv om ei integrert økosystembasert forvaltning har vore ein uttalt ambisjon i mange år, er det langt igjen før vi kan nå dette målet fullt ut. Dei marine økosystema er komplekse og det er behov for økt kunnskap om samhengane i økosystemet, ikkje minst om forholdet mellom bestandane. Ei rådgeving som tek omsyn til alle elementa i

økosystemet vil krevje kunnskap vi ikkje har i dag, og som føreset store nye investeringar både i overvaking og forskning. Det er heller ikkje likefram å drive forvaltning på basis av slike råd, sidan sjølve rådgjevinga i større grad då blir ulike moglege kombinasjonar av kvotar enn eit konkret kvoteråd for kvar art. Det at ulike land kan ha ulike prioriteringar og mål for forvaltninga av bestandar som ein deler, kompliserer biletet ytterlegare.

Som fremgår av sitatet ovenfor, anerkjenner departementet at det eksisterende rådgivningssystemet underslår vesentlige kilder til usikkerhet i komplekse økosystemer. Et system som tok hensyn til denne usikkerheten, måtte imidlertid tatt utgangspunkt i kunnskap som “vi ikke har”. Videre er det ikke sikkert at det er ønskelig med en rådgivning som tar hensyn til samspill-effekter på tvers av bestander, da havets kompleksitet raskt ville komplisert rådene. Det vesentligste i denne sammenheng, er at føre-var prinsippet påbud om å handle i møte med usikkerhet, ikke pålegger havforvaltningen å ta hensyn til økosystemisk kompleksitet. På den annen side er det usikkert om føre-var prinsippet *kunne* kommet til anvendelse, så lenge forvaltningsmodellen *faktisk* forhindrer “alvorlige eller irreversible” konsekvenser av fiskeri. Det ser det ut til å herske både usikkerhet og uenighet om.

Innen havressursforvaltninga, ser føre-var prinsippet ut til å reduseres til en sikkerhetsmargin mot overbelastning av fiskebestander. Føre-var prinsippet sikrer ikke en tro oppfyllelse av havressurslovas formålsparagraf (§ 1), som legger vekt på en “optimal beskatning” av viltlevende marine ressurser. Paradoksalt nok er det trolig slik at havressurslova § 7 e – som sier at “ei optimal utnytting av ressursane som er tilpassa marin verdiskaping, marknad og industri” er et grunnleggende prinsipp i fiskeriforvaltningen – *muligens* gir fiskebestandene et sterkere vern enn anvendelsen av føre-var tilnærmingen i internasjonal og nasjonal fiskeriforvaltning. Bakgrunnen for dette er at føre-var tilnærmingen *ikke* tar sikte på en optimal beskatningen av fiskebestandene; den angir *kun* en beskatningsgrad som anses å påføre bestandene en lav risiko for kollaps. Som framgår av ICES redegjørelse for fastsettelsen av deres ulike referansepunkter, vil en optimal ¹²beskatning av fiskebestanden bygge på en vesentlig mer restriktiv kvotepolitikk enn den som bygger på føre-var tilnærmingen.

Andre lover hvor føre-var prinsippet er av betydning

Som vi har sett over, er naturmangfoldloven en sektorovergripende lov som spiller inn ved anvendelsen av andre lover. Saksbehandling etter plan- og bygningsloven vil regelmessig innebære en føre-var vurdering etter naturmangfoldloven.¹³ Utover lovene hvor føre-var prinsippet er eksplisitt inntatt (svalbardmiljøloven, havressurslova og naturmangfoldloven)

¹² En optimal beskatning er den som sørger for et størst mulig samlet uttak i uoverskuelig fremtid. Enkelt forklart innebærer den å redusere beskatningen som andel av den samlede bestanden, slik at uttaket på sikt blir større ved at bestanden tillates å vokse.

¹³ Følgelig er det også utarbeidet en veileder om føre-var prinsippet, som i stor grad retter seg mot saksbehandling etter plan- og bygningsloven.

nevner Bugge (2019: 158) forurensningsloven (jf. § 7)¹⁴ og miljøinformasjonsloven (jf. § 2) som eksempler på lover hvor føre-var prinsippet fremgår implisitt av lovteksten. Genteknologiloven gir tilsvarende uttrykk for en føre-var tilnærming gjennom vilkåret om at det “ikke foreligger fare for miljø- og helsemessige skadevirkninger”. Sammen med matloven danner genteknologiloven utgangspunktet for Norges svært restriktive, og føre-var-baserte tilnærming til genmodifiserte organismer. Verken genteknologiloven eller matloven inneholder eksplisitte henvisninger til føre-var prinsippet, men det er ingen tvil om at føre-var prinsippet ligger til grunn for myndighetsutøvelse etter disse lovene (og da både med hensyn til naturvern og folkehelse). Spørsmålet om lovfesting av prinsippet har også vært reist i behandlingen av både genteknologiloven og matloven. I den grad et inngrep behandlet etter matloven, genteknologiloven, forurensningsloven mv. er egnet til å påvirke naturmangfoldet etter nmfl. §§ 4-5, vil saksbehandlingen uansett måtte ta stilling til føre-var prinsippet etter nmfl. § 8.

Genteknologiloven og matloven er eksempler på lover hvor lovgiver, ved departementet, har kommet til at en lovfesting av ulike grunner ikke er formålstjenlig. Ved behandling av ny genteknologilov i 1993, ble det føre-var prinsippet foreslått lovfestet fra flere hold. Departementet viste i sin tid til at “føre-var prinsippet vil gjenspeile seg konkret gjennom for eksempel ved krav om konsekvensutredning ved utsetting i miljøet”.¹⁵ En implisitt begrunnelse synes å være at en lovfesting er overflødig, all den tid føre-var prinsippet hensyntas på annet vis. Ved behandling av ny matlov i 2003, ble det fra flere hold foreslått en lovfesting av føre-var prinsippet. Bakgrunnen for diskusjonen var implementering av EUs Food Law, og med den EUs regler om risikovurdering, risikotiltak og anvendelse av føre-var tiltak ovenfor matvarer mv.¹⁶ Når føre-var prinsippet ikke ble lovfestet, skyldes det tilsynelatende rent lovtekniske betraktninger. Føre-var prinsippet retter seg mot lovgiver, og gir ingen konkrete rettigheter eller plikter til private.¹⁷ I norsk lovgivningstradisjon er det – i motsetning til i EU – “som hovedregel ikke

¹⁴ Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11.

Når det er fare for forurensning i strid med loven, eller vedtak i medhold av loven skal den ansvarlige for forurensning sørge for tiltak for å hindre at den inntre. Har forurensningen inntrådt skal han sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den. Den ansvarlige plikter også å treffe tiltak for å avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen eller av tiltakene for å motvirke den. Plikten etter dette ledd gjelder tiltak som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås.

¹⁵ Jf. Forskrift om konsekvensutredning etter genteknologiloven.

¹⁶ I særlige tilfeller der det på bakgrunn av en vurdering av tilgjengelige opplysninger påvises en mulighet for skadelige virkninger på helsen, men hvor det ikke er mulig å gjennomføre en vitenskapelig risikovurdering fordi det råder vitenskapelig usikkerhet, kan lovgiver fastsette midlertidige risikohåndteringstiltak under henvisning til føre-var prinsippet i påvente av ytterligere vitenskapelige opplysninger med sikte på en mer omfattende risikovurdering. Føre-var prinsippet er nødvendig for å kunne sikre gjennomføringen av et høyt beskyttelsesnivå i situasjoner hvor det råder vitenskapelig usikkerhet.

¹⁷ Sett vekk fra de plikter som måtte følge av myndighetsutøvers anvendelse av føre-var prinsippet.

nødvendig å lovfeste krav som retter seg mot lovgiver eller statsforvaltningen”.¹⁸ Diskusjonen i forarbeidene understreker at en lovfesting av føre-var prinsippet kun ville medført en synliggjøring av de grunnleggende forvaltningsmessige retningslinjer på matlovens område.¹⁹

Matproduksjon: GMO og sprøytemidler

I Norge har føre-var prinsippet særlig kommet til anvendelse i møte med genetisk modifiserte organismer (GMO). Som vi har sett ovenfor, står føre-var prinsippet sentralt både på genteknologiloven og matlovens områder, selv om det ikke fremgår eksplisitt av lovene. Gjennom EØS-avtalen er Norge tilsluttet EUs godkjenningssystem for GMO. GMO reguleres etter to regelverk i EU: det så kalte utsettingsdirektivet (2001/18/EF) og mat- og fôrforordningen (1829/2003). Førstnevnte er innlemmet i norsk lovgivning, og følgelig vil godkjenningsvedtak etter direktivet gjelde også i Norge. Med få unntak har myndighetene lagt ned forbud mot utsetting av GMO i Norge. Foreløpig er det heller ikke gitt tillatelse til GMO-mat.

Norge tolker utsettingsdirektivet i lys av tilpasninger til EØS-avtalen, og har lagt til grunn at norske myndigheter står fritt til å foreta avvikende vurderinger av GMO. Også GMO som har blitt godkjent til utsetting i EU/EØS-området, kan forbys av norske myndigheter. Det fremgår tydelig av forbudsvedtakene mv., at det norske GMO-regimet hviler på noe utrygg grunn. Det er ikke sikkert at Norge har anledning til å gjennomføre strengere begrensninger mot GMO enn det som følger av direktivet, og følgelig kan Norge også bli utfordret på sin praksis. Som Miljødepartementet sier: “Kommissjonen har hittil ikke reagert på norske forbud, sannsynligvis fordi GMO-spørsmål også er kontroversielle i EU. Det er derfor vanskelig å si noe sikkert om, eller når, EU eventuelt vil ta opp norske forbud.”²⁰

Forbudet mot den sprøytemiddelresistente rapslinjen fra Monsanto (GT73) kan illustrere hvordan føre-var prinsippet anvendes i møte med GMO. Ved forskriftsendringen som forbyr rapslinjen legger departementet til grunn at GT73 raps *kan* komme til å krysse seg med “sareptasennep, svartseennep, narreseennep m.fl.” Disse artene er ikke formelt sett truet, men fordi de er oppført med manglende datagrunnlag for truetetsvurdering etter rødlista er det uvisst hvilke konsekvenser utsetting av GT73 *kan* medføre for artene. Følgelig mener departementet at føre-var prinsippet i nmfl. § 9 bør tillegges vekt. Vedtaket for øvrig bærer også prek av føre-var argumentasjon, selv om det ikke vises til noe lovfestet føre-var prinsipp:

Utsiktet spredning av GT73 eller spredning og integrering av de innsatte genene for glyfosatresistens til annen raps eller andre arter, vurderes å ha en uønsket effekt på

¹⁸ Jf. Ot.prp. Nr. 100 (2002-2003), s. 51.

¹⁹ Jf. Ot.prp. nr. 100(2002-2003), s. 51: Departementet legger imidlertid til grunn at føre-var betraktninger på generelt grunnlag er, og vil forsette å være, et bærende prinsipp i forvaltning og håndhevelse av helse- og miljøspørsmål under loven.

²⁰ Endring av forskrift om forbud mot omsetning i Norge av bestemte genmodifiserte produkter

biologisk mangfold i Norge. Dersom skaden først inntreffer, kan den være vanskelig å reversere eller bøte på.²¹

Norges restriktive innstilling til GMO kan neppe tas til inntekt for at føre-var prinsippet står spesielt sterkt i Norge. Snarere må føre-var prinsippet sies å være et av flere verktøy som myndighetene bruker for å motsette seg innførsel av produkter som både landbruksnæring, deler av miljøbevegelsen og mange forbrukere er negative eller uentusiastiske til. Dette kommer også frem under behandlingen av GT73: "Det er generelt stor skepsis til genmodifiserte produkter og norske produsenter framstiller fortsatt fôr uten innhold av genmodifiserte råvarer."²² Siden årtusenskiftet har det skjedd store genteknologiske gjennombrudd, og i senere år har også Bioteknologirådet tatt til orde for en mer lempelig tilnærming til genredigering i matproduksjon.

Før et plantevernmiddel kan selges i Norge, må Mattilsynet godkjenne det. Godkjenningprosessen er hjemlet i matloven, og regulert ved egen forskrift. Forskriften implementerer Forordning (EF) nr. 1107/2009 om plantevernmidler. I forordningen heter det at "(f)øre-var-prinsippet bør anvendes, og denne forordning bør sikre at bransjen dokumenterer at stoffer eller produkter som produseres eller bringes i omsetning, ikke har noen skadelige virkninger på menneskers eller dyrs helse eller noen uakseptable virkninger på miljøet." Mattilsynet har blitt kritisert for å i for stor grad legge EFSA's vurderinger til grunn. Videre har Mattilsynet blitt kritisert for kun å se på enkeltstoffers toksisitet, og ikke de så kalte "cocktaileffektene" av ulike plantevernmidler i samspill.²³ Mattilsynet har delvis imøtekommet disse innspillene, men det er lite som tyder på at Norges regulering av plantevernmidler avviker vesentlig fra EU.

Oppsummering

I denne diskusjonen har vi forsøkt å gi en kort redegjørelse for føre-var prinsippet i norsk lovgivning. Føre-var prinsippet inngår i norsk rett gjennom folkerettslige forpliktelser og EU-retten, men vi har kun unntaksvis diskutert internasjonale rettskilder. Vi har også vektlagt rettsområder hvor føre-var prinsippet er kommet eksplisitt til uttrykk gjennom lovgivning eller forarbeider. Fremstillingen er nødvendigvis høyst ufullstendig, da føre-var prinsippet gjør seg gjeldende på en lang rekke områder hvor prinsippet ikke er inntatt i verken lov eller forskrift. Som vi har sett har føre-var prinsippet hatt betydning i norsk lovgivning også før prinsippet ble inntatt i naturmangfoldloven i 2009. Forarbeidene og innretningen til den norske genteknologiloven er et veldig klart eksempel på det. Trolig bidro føre-var tenkning til at miljøhensyn fikk et vesentlig sterkere vern etter genteknologiloven enn det som er tilfelle etter

²¹ *ibid*

²² *ibid*

²³ SAMMENSTILLING OG VURDERING AV HØRINGSUTTALELSER OM UTKAST TIL FORSKRIFT OM ENDRING AV FORSKRIFT OM RESTER AV PLANTEVERN MIDLER I NÆRINGS MIDLER OG FÔR

for eksempel naturmangfoldloven. Naturmangfoldlovens føre-var prinsipp er samtidig den vesentligste kilden til føre-var tenkning i norsk lovgivning, ikke minst fordi loven er sektorovergripende og vil gjøre seg gjeldende i all saksbehandling som er egnet til å påvirke norsk naturmangfold. Loven understreker samtidig at også usikre trusler *skal* vektes mot andre vesentlig samfunnshensyn. Denne vektingen er vanskelig i praksis, men tydeliggjør at konflikter rundt balansegangen mellom naturvern og økonomisk vekst fremdeles er politiske og ikke først og fremst rettslige spørsmål.