EFTA-DOMSTOLENS DOM
5 mars 2025*

(Miljø – Direktiv 2000/60/EF – Rammeverk for tiltak på vannpolitikkens område – Artikkel 4 nr. 7 bokstav c) – Tvingende allmenne hensyn etter artikkel 4 nr. 7)

I sak E-13/24,

ANMODNING til EFTA-domstolen etter artikkel 34 i Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol fra Borgarting lagmannsrett i saken mellom

Norges Naturvernforbund og Natur og ungdom

og

den norske stat v/Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet,

om tolkningen av europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapets vannpolitikk, særlig artikkel 4 nr. 7 bokstav c), avsier

EFTA-DOMSTOLEN,

sammensatt av: Páll Hreinsson, president (saksforberedende dommer), og dommerne Bernd Hammermann og Michael Reiertsen,

justissekretær: Ólafur Jóhannes Einarsson,

etter å ha tatt i betraktning de skriftlige innleggene inngitt på vegne av:

- Norges Naturvernforbund og Natur og ungdom, representert ved advokatene Asle Bjelland og Amund Noss,

* Språket i anmodningen om rådgivende uttalelse: engelsk. Engelske oversettelser av nasjonale bestemmelser er uoffisielle og er basert på oversettelsene i sakens dokumenter.

- den norske stat, representert ved Henrik Vaaler og Karen Mellingen, som partsrepresentanter,

- EFTAs overvåkingsorgan («ESA»), representert ved Hildur Hjörvar, Erlend Møinichen Leonhardsen, Kyrre Isaksen, og Melpo-Menie Joséphidès, som partsrepresentanter, og

- Europakommisjonen («Kommisjonen»), representert ved Lorna Armati og Eulalia Sanfrutos Cano, som partsrepresentanter,

med henvisning til rettsmøterapporten,

og etter å ha hørt muntlige innlegg fra Norges Naturvernforbund og Natur og ungdom, representert ved Asle Bjelland og Amund Noss; den norske stat, representert ved Henrik Vaaler; ESA, representert ved Kyrre Isaksen og Erlend Møinichen Leonhardsen; og Kommisjonen, representert ved Lorna Armati, i rettsmøtet 16. oktober 2024,

slik

D O M

1 Denne saken gjelder tolkningen av europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapstiltak for vannpolitikk, særlig artikkel 4 nr. 7 bokstav c). Mer spesifikt gjelder den om begrepet «tvingende allmenne hensyn» i artikkel 4 nr. 7 bokstav c) skal forstås som en kvalifisering av de allmenne hensynene som kan rettferdiggjøre unntak fra miljømålene fastsatt i direktivet, og/eller om begrepet gir uttrykk for et krav om at allmenne hensyn må veies opp mot miljømålene i direktivet.

I RETTSLIG BAKGRUNN

EØS-rett

2 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapstiltak for vannpolitikk (EFT 2000 L 327, s. 1, og norsk EØS-tillegg 2011 nr. 35, s. 589) («direktiv 2000/60» eller «direktivet») ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 125/2007 av 28. september 2007 (EUT 2008 L 47, s. 53, og norsk EØS-tillegg 2008 nr. 9, s. 41) og er vist til i EØS-avtalen punkt nr. 13ca i vedlegg XX (Miljø). Forfatningsrettslige krav ble angitt av Island, Liechtenstein og Norge, og beslutningen trådte i kraft 1. mai 2009.

3 Punkt 1 og 32 i fortalen til direktivet lyder:

> *1) Vann er ikke en alminnelig handelsvare, men et gode som må beskyttes, forsvares og behandles som sådan.*

32) Det kan være grunner til unntak fra kravet om å forhindre ytterligere forringelse eller oppnå god tilstand på bestemte vilkår, dersom manglende overholdelse av dette kravet skyldes uforutsette eller uvanlige omstendigheter, særlig flom eller tørke, eller nye endringer av en overflatevannforekomsts fysiske egenskaper eller endringer i grunnvannstanden som følge av tvingende allmenne hensyn, forutsatt at alle rimelige tiltak er truffet for å redusere skadevirkninger på vannforekomstens tilstand.

4 Artikkel 1, som fastsetter direktivets formål, lyder blant annet som følger:

Formålet med dette direktiv er å fastsette en ramme for vern av innlands overflatevann, brakkvann, kystvann og grunnvann for å

a) forebygge ytterligere forringelse, og beskytte og forbedre tilstanden til økosystemer i vann, og med hensyn til vannbehov, også økosystemer på land og våtmarksområder som er direkte avhengige av økosystemene i vann,

b) fremme bærekraftig bruk av vann basert på langsiktig vern av tilgjengelige vannressurser,

[…]

d) sikte mot styrket vern og forbedring av vannmiljøet, blant annet gjennom spesielle tiltak for gradvis reduksjon av utslipp og tap av prioriterte stoffer og opphør eller utfasing av utslipp og tap av prioriterte farlige stoffer,

[…]

og derved bidra til

– å sikre tilstrekkelige forsyninger med overflatevann og grunnvann av god kvalitet, som er nødvendig for en bærekraftig, balansert og rimelig bruk av vann,

– en vesentlig reduksjon av forurensning av grunnvannet,

[…]

5 Direktivet artikkel 4 nr. 1 bokstav a) lyder:

1. Ved gjennomføringen av tiltaksprogrammene fastsatt i forvaltningsplanene for nedbørfelt gjelder følgende:

a) når det gjelder overflatevann

i) medlemsstatene skal iverksette de nødvendige tiltak for å forebygge forringelse av tilstanden til alle forekomster av overflatevann, med forbehold for anvendelsen av nr. 6 og 7 og uten at nr. 8 berøres,

ii) medlemsstatene skal verne, forbedre og gjenopprette alle forekomster av overflatevann, med forbehold for anvendelsen av nr. iii), for kunstige og sterkt endrede vannforekomster, med sikte på å oppnå god overflatevannstilstand senest 15 år etter ikrafttredelsen av dette direktiv, i samsvar med bestemmelsene i vedlegg V, med forbehold for anvendelse av forlengelsene fastsatt i samsvar med nr. 4 samt anvendelsen av nr. 5, 6 og 7, og uten at nr. 8 berøres,

iii) medlemsstatene skal verne og forbedre alle kunstige og sterkt endrede vannforekomster, med sikte på å oppnå godt økologisk potensial og god kjemisk tilstand for overflatevann senest 15 år etter ikrafttredelsen av dette direktiv, i samsvar med bestemmelsene i vedlegg V, med forbehold for anvendelse av forlengelsene fastsatt i samsvar med nr. 4 samt anvendelsen av nr. 5, 6 og 7, og uten at nr. 8 berøres,

iv) medlemsstatene skal iverksette de nødvendige tiltak i samsvar med artikkel 16 nr. 1 og 8 med sikte på gradvis reduksjon av forurensning fra prioriterte stoffer og opphør eller utfasing av utslipp og tap av prioriterte farlige stoffer,

uten at relevante internasjonale avtaler som nevnt i artikkel 1 for de berørte parter, berøres,

6 Direktivet artikkel 4 nr. 7 lyder:

7. Medlemsstatene foretar ikke en overtredelse av dette direktiv dersom

— manglende oppnåelse av god grunnvannstilstand, god økologisk tilstand, eventuelt godt økologisk potensial, eller manglende forebygging av forringelse i tilstanden til en forekomst av overflatevann eller grunnvannsforekomst, skyldes endringer i de fysiske egenskapene til en forekomst av overflatevann eller endringer i nivået av grunnvannsforekomster, eller

— manglende forebygging av forringelse fra svært god tilstand til god tilstand skyldes bærekraftig menneskelig virksomhet,

og samtlige følgende vilkår er oppfylt:

a) alle praktiske tiltak treffes for å minske skadevirkningene på vannforekomstens tilstand,

b) årsakene til endringene er spesifikt angitt i den forvaltningsplanen for nedbørfelt som kreves i henhold til artikkel 13, og målene revideres hvert sjette år

c) årsakene til endringene er tvingende allmenne hensyn, og/eller nytten for miljøet og samfunnet ved gjennomføring av målene nevnt i nr. 1 er mindre enn nytten av de nye endringene for menneskers helse, opprettholdelse av menneskers helse eller bærekraftig utvikling, og

d) de nyttige målene som tilstrebes ved disse endringene av vannforekomsten, kan av tekniske årsaker eller urimelige kostnader ikke gjennomføres med andre midler som er miljømessig vesentlig bedre.

Nasjonal rett

7 *Lov 13. mars 1981 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)* får anvendelse på all forurensning innenfor rammene av §§ 3 til 5, herunder forurensning av vannressurser.

8 Etter forurensningsloven § 7 er det forbudt å gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at det er lovlig etter § 8 eller § 9, eller tillatt ved vedtak etter § 11 i samme lov.

9 Etter forurensningsloven § 16 er det mulig å sette vilkår i en tillatelse for å motvirke eller begrense skader som forårsakes av den aktuelle virksomheten. Disse vilkårene er bindende for innehaveren av tillatelsen.

10 Etter forurensningsloven § 11 kan forurensningsmyndigheten gi utslippstillatelser. Vilkårene for å gi slike tillatelser er fastsatt i bestemmelsens femte ledd:

Når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkårene etter § 16, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre.

11 Direktivet ble gjennomført i norsk rett ved forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen («vannforskriften»).

12 Vannforskriften § 4 fastsetter forpliktelsene til å forebygge forringelse av overflatevannforekomster, samt målet om at alle vannforekomster skal ha god økologisk og kjemisk tilstand.

13 Direktivet artikkel 4 nr. 7 ble gjennomført ved vannforskriften § 12. For å kunne gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 for vannforekomster, kreves det at vilkårene i vannforskriften § 12 er oppfylt.

14 Vannforskriften § 12 lyder:

Ny aktivitet eller nye inngrep i en vannforekomst kan gjennomføres selv om dette medfører at miljømålene i § 4–§ 7 ikke nås eller at tilstanden forringes, dersom dette skyldes:

a. nye endringer i de fysiske egenskapene til en overflatevannforekomst eller endret nivå i en grunnvannsforekomst, eller

b. ny bærekraftig aktivitet som medfører forringelse i miljøtilstanden i en vannforekomst fra svært god tilstand til god tilstand.

I tillegg må følgende vilkår være oppfylt:

a. alle praktisk gjennomførbare tiltak settes inn for å begrense negativ utvikling i vannforekomstens tilstand,

b. samfunnsnytten av de nye inngrepene eller aktivitetene skal være større enn tapet av miljøkvalitet, og

c. hensikten med de nye inngrepene eller aktivitetene kan på grunn av manglende teknisk gjennomførbarhet eller uforholdsmessig store kostnader, ikke med rimelighet oppnås med andre midler som miljømessig er vesentlig bedre.

Der ny aktivitet eller nye inngrep er gjennomført i planperioden, skal begrunnelsen for dette gjengis i oppdatert vannforvaltningsplan. Dersom det er gitt tillatelse til nye aktiviteter eller nye inngrep, skal dette også fremgå av vannforvaltningsplanen.

II FAKTUM OG SAKSGANG

15 I 2022 reiste to norske miljøorganisasjoner, Norges Naturvernforbund og Natur og Ungdom, søksmål mot staten for Oslo tingrett med påstand om at de fire følgende tillatelsene (henholdsvis beslutning (i) til (iv)) som ble gitt til Nordic Mining, var ugyldige:

(i) Kongen i statsråds kongelige resolusjon av 19. februar 2016 («den kongelige resolusjonen»).

Beslutningen gir Nordic Mining utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11. Tillatelsen gir Nordic Mining rett til å deponere 250 millioner tonn gruveavfall i fjorden.

(ii) Klima- og miljødepartementets vedtak av 23. november 2021.

Vedtaket er en mindre revisjon av utslippstillatelsen på grunn av endringer i den planlagte bruken av kjemikalier.

(iii) Nærings- og fiskeridepartementets vedtak av 6. mai 2022.

Vedtaket gjelder tildeling av driftskonsesjon etter § 43 i mineralloven av 2008 (mineralloven).

(iv) Miljødirektoratets beslutning av 23. juni 2023.

Beslutningen gjelder godkjenning av avfallshåndteringsplanen etter kapittel 17 i forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften) og revisjon av gjeldende utslippstillatelse. Den viktigste revisjonen er reduksjonen i totalt avgangsvolum som tillates deponert i fjorden, fra 250 til 170 millioner tonn.

16 Den anmodende domstolen anser at den kongelige resolusjonen (beslutning (i)), som er den opprinnelige utslippstillatelsen, for å være av særlig betydning i den foreliggende saken. I beslutningen begrunner staten hvorfor unntaket om «tvingende allmenne hensyn» kommer til anvendelse. Beslutning (ii) og (iv) er senere justeringer av den opprinnelige utslippstillatelsen. Utslippstillatelsen som saken for den anmodende domstol gjelder, er altså et resultat av beslutning (i), (ii) og (iv).

17 Den anmodende domstolen fastslår at beslutning (iii) ikke påvirker utslippstillatelsen som sådan. Gyldigheten av beslutning (iii) bestrides fordi miljøorganisasjonene hevder at den er basert på en forutsetning om at utslippstillatelsen er gyldig.

18 Den kongelige resolusjonen beskriver det omtvistede gruveprosjektet som følger:

Det planlagte tiltaket omhandler utvinning og oppredning av rutil (titandioksid) fra Engebøfjellet i Naustdal kommune. Virksomheten skal basere seg på uttak og videre prosessering av eklogitt-malm fra Engebøfjellet For å få tilgang til eklogittmalmen vil gråberg fjernes og legges i eget deponi på land. Eklogittmalmen er beregnet å inneholde omkring 4 % rutil. Dette resulterer i store mengder avgangsmasser, som i hovedsak er planlagt deponert i ytre del av Førdefjorden. Bryting av malm er planlagt som dagbrudd de første 15 årene. Arealet som omfattes av dagbruddet er ca. 200 dekar (0,2 km^2). Uttaket i dagbruddet vil blant annet innebære boring og sprengning, pigging (oppsplitting av fjell med pigghammer), opplasting og transport i dumpere. Både grovknuseanlegg og finknuseanlegg planlegges plassert i fjellanlegget, både i dagbrudds- og underjordsfasen.

Prosessering av malm omfatter knusing, maling og forskjellige separeringsprosesser for utvinning av rutil og granat. Inntil 20 % av malmpågangen vil i henhold til foreløpige beregninger gå til flotasjon, hvor det anvendes kjemikalier for utvinning av finkornet rutil. Flotasjon av finmaterialene vil øke utbyttet av titandioksid. Flokkuleringsmiddel vil bli anvendt i gjenvinningen av ferskvann fra fortykkerne for å oppnå tilstrekkelig god vannkvalitet i det resirkulerte vannet. Flokkuleringsmiddelet skal også bidra til at finstoffene i avgangen bindes sammen (klumper seg) slik at

synkehastigheten øker, og dermed hindrer spredningen av finpartikulært materiale ved sjødeponering.

Etter avvanning vil avgangsmateriale fra separasjonsprosessen bli ført til et blandekammer nede ved sjøkanten. I kammeret vil avgangen bli blandet med sjøvann og luftet for å fjerne luftbobler før den utspedde slurryen føres ut i rørledningen ned langs fjellveggen og slippes ut oversjøbunnen. Sjøvannet bidrar med sitt saltinnhold til at finpartikler flokkulerer ytterligere, slik at de synker hurtigere ned til sjøbunnen og spredning begrenses.

19 Den kongelige resolusjonen beskriver fordelene ved gruveprosjektet som følger:

Departementet vurderer at de framtidige inntektene fra gruvevirksomheten er den dominerende nytteeffekten for det norske samfunnet som helhet. Inntektene fordeles mellom lønnstakere og aksjonærer, og som skatteinntekter til kommuner og staten. Naustdal kommune vil få økte skatteinntekter fra bedriften gjennom inntekts- og eiendomsskatt, og fra økt sysselsetting gjennom skatt på alminnelig inntekt, eiendomsskatt og formuesskatt. Andre kommuner kan få økte inntekter gjennom inntektsskatt fra ansatte som bosetter seg i deres kommune. Overskuddet fra bedriften skattlegges med 28 % som går til staten. I tillegg kommer en statlig inntekt fra arbeidsgiveravgiften, som for Naustdal ligger på 10,6 %.

Disse økte inntektene er vurdert å ha stor positiv effekt. Gruvevirksomheten vil også medføre sysselsetting. Prisene på rutil vil variere over tid, men dette er forhold virksomheten vil ta i betraktning ved vurdering av tiltakets lønnsomhet. Uttak fra forekomsten i Engebøfjellet vil kunne dekke etterspørselen etter rutil på verdensmarkedet i mange år, da rutilforekomsten i Engebøfjellet representerer en av de største kjente forekomstene i fast fjell. Denne virksomheten vil derfor kunne sikre økt sysselsetting i et langsiktig perspektiv. Lokalt vil en økning i skatteinntekter og sysselsetting kunne ha vesentlig betydning. Alt i alt forventes tiltaket å ha en stor positiv effekt for bosettingen lokalt, ikke minst i Naustdal som er en relativt liten kommune som lenge har vært inne i en svakt fallende befolkningsutvikling.

20 Den kongelige resolusjonen fastslår at den dominerende nytteeffekten fra gruvevirksomheten er de fremtidige inntekten. Videre fremgår det at inntektene består av tre komponenter, nemlig i) inntekter til de ansatte, ii) inntekter til aksjonærene og iii) skatteinntekter til stat og kommune.

21 For de nasjonale domstolene har staten også anført at utslippstillatelsen som hovedsaken gjelder, i tillegg til de økonomiske begrunnelsene angitt i den kongelige resolusjonen, også kan begrunnes i hensynet til i) sysselsettingsvirkninger (økt lokal næringsaktivitet, sysselsetting og bosetting), ii) økt tilgang på rutil globalt og iii) at Norge og Europa sikres tilgang til kritiske mineraler.

22 Ved dom 10. januar 2024 avviste Oslo tingrett søksmålet i sin helhet. Begge organisasjonene anket dommen til Borgarting lagmannsrett.

23 På denne bakgrunn besluttet Borgarting lagmannsrett i brev 8. mai 2024, registrert ved EFTA-domstolen 23. mai 2024, å forelegge følgende spørsmål for EFTA-domstolen:

1. *Hva er det rettslige vurderingstemaet ved vurderingen av om det foreligger «tvingende allmenne hensyn» etter direktiv 2000/60/EF artikkel 4 nr. 7 bokstav c)?*

   a. *Kreves det en kvalifisert interesseovervekt og/eller at det bare er særlig viktige samfunnsinteresser som er relevante?*

   b. *Hva vil være sentrale momenter i vurderingen av om samfunnsinteressene som begrunner tiltaket er «tvingende»?*

2. *Kan følgende økonomiske hensyn utgjøre et «tvingende allment hensyn» etter direktiv 2000/60/EF artikkel 4 nr. 7 bokstav c), og i så fall under hvilke forutsetninger?*

   a. *Rene økonomiske hensyn (dvs. forventet bruttoinntekt fra den planlagte gruvevirksomheten)*

   b. *At en privat næringsvirksomhet vil gi inntekter til aksjonærene*

   c. *At en privat næringsvirksomhet vil gi skatteinntekter til stat og kommune*

   d. *At en privat næringsvirksomhet vil gi lønnsinntekter til arbeidstakerne*

3. *Kan følgende hensyn utgjøre et «tvingende allment hensyn» etter direktiv 2000/60/EF artikkel 4 nr. 7 bokstav c), og i så fall under hvilke forutsetninger?*

   a. *At en privat næringsvirksomhet vil gi sysselsettingsvirkninger (økt lokal næringsaktivitet, sysselsetting og bosetting)*

   b. *Tilgangen på rutil globalt*

   c. *Sikre Norge og Europa tilgang på kritiske mineraler*

24 Det vises til rettsmøterapporten for en mer utførlig redegjørelse for den rettslige bakgrunnen, de faktiske forholdene, saksgangen og forslagene til svar som er inngitt til EFTA-domstolen. Partenes argumenter nevnes eller drøftes i det følgende bare så langt det er nødvendig for EFTA-domstolens begrunnelse.

III EFTA-DOMSTOLENS SVAR

Spørsmål 1

25 Ved sitt første spørsmål spør den anmodende domstolen i hovedsak om direktiv 2000/60 artikkel 4 nr. 7 bokstav c) under enhver omstendighet krever en avveining av de interessene som står på spill. Den anmodende domstol spør særlig om det ved vurderingen av om det foreligger et tvingende allment hensyn kreves kvalifisert interesseovervekt, og/eller om det kun er særlig viktige interesser som kan være relevante. Videre spør den anmodende domstol om det kan identifiseres nøkkelfaktorer i vurderingen av om de allmenne interessene som begrunner et bestemt tiltak, kan kvalifiseres som tvingende.

26 EFTA-domstolen bemerker at direktiv 2000/60 artikkel 1 fastslår at formålet med direktivet er å fastsette en ramme for vern av innlands overflatevann, brakkvann, kystvann og grunnvann, blant annet for å forebygge forringelse av slike vannforekomster. Når det gjelder forekomster av overflatevann, er EØS-statene etter artikkel 4 nr. 1 bokstav a) i) forpliktet til å iverksette nødvendige tiltak for å forebygge forringelse av tilstanden til alle forekomster av overflatevann. Punkt 1 direktivets fortale fastsetter at vann ikke er en alminnelig handelsvare, men et gode som må beskyttes, forsvares og behandles som sådant. Punkt 32 i fortalen fastsetter at det kan være grunner til unntak fra kravet om å forhindre forringelse på bestemte vilkår, blant annet som følge av tvingende allmenne hensyn, forutsatt at alle rimelige tiltak er truffet for å redusere skadevirkninger på vannforekomstens tilstand.

27 Artikkel 4 nr. 7 i direktiv 2000/60 fastsetter at EØS-statene ikke vil overtre direktivet, og følgelig heller ikke plikten til å treffe alle tiltak for å forebygge forringelse, når vilkårene som er fastsatt i direktivet er oppfylt. Formålet med denne bestemmelsen er å innføre et unntak fra den generelle plikten til å forebygge forringelse av tilstanden til overflatevannforekomster. Ifølge fast rettspraksis om sammenlignbare direktiver skal ethvert unntak fra en slik forpliktelse tolkes strengt (jf. dom 29. juli 2019 i *Inter-Environnement Wallonie*, C-411/17, EU:C:2019:622, avsnitt 147 og rettspraksis som det vises til der). Som Kommisjonen har påpekt, må artikkel 4 nr. 7 dessuten leses i lys av den generelle forpliktelsen fastsatt i artikkel 4 nr. 1 bokstav a) i) til å iverksette nødvendige tiltak for å forebygge forringelse av tilstanden til alle forekomster av overflatevann.

28 Direktiv 2000/60 artikkel 4 nr. 7 fastsetter blant annet at manglende forebygging av forringelse av tilstanden i forekomster av overflatevann må skyldes endringer i de fysiske egenskapene til en forekomst av overflatevann eller endringer i nivået av grunnvannsforekomster. Videre må manglende forebygging av forringelse fra svært god tilstand til god tilstand skyldes utvikling av bærekraftig menneskelig virksomhet. I tillegg må samtlige vilkår fastsatt i artikkel 4 nr. 7 bokstav a) til d) være oppfylt. Vilkårene gjelder kravet om å treffe alle praktiske tiltak for å minske skadevirkningene på vannforekomstens tilstand, plikten til å angi årsakene til endringene i forvaltningsplanen for nedbørfeltet, og dokumentering av at det ikke finnes noe annet

alternativ som er vesentlig bedre miljømessig for å oppnå hensikten med disse endringene.

29 Direktiv 2000/60 artikkel 4 nr. 7 bokstav c) fastsetter dessuten at årsakene til endringene må være tvingende allmenne hensyn, og/eller at nytten for miljøet og samfunnet av å oppnå målet om å forebygge forringelse av tilstanden til forekomster av overflatevann er mindre enn nytten av de nye endringene for menneskers helse, for opprettholdelse av menneskers helse eller for bærekraftig utvikling.

30 EFTA-domstolen bemerker at direktiv 2000/60 artikkel 4 nr. 7 bokstav c) må forstås slik at bestemmelsen åpner for to alternative scenarioer som kan gi unntak fra den generelle plikten til å forebygge forringelse av tilstanden til forekomster av overflatevann. For det første når det aktuelle prosjektet vil tjene et tvingende allment hensyn. For det andre når nytten for miljøet og samfunnet knyttet til oppnåelsen av målene fastsatt i artikkel 4 nr. 1, vil bli mindre enn nytten for menneskers helse, opprettholdelsen av menneskers helse eller den bærekraftige utviklingen som disse prosjektene medfører, som fastsatt i artikkel 4 nr. 7 bokstav c) (jf. dom 5. mai 2022 i *Association France Nature Environnement*, C-525/20, EU:C:2022:350, avsnitt 43).

31 EFTA-domstolen bemerker at den anmodende domstolens spørsmål i hovedsak gjelder hvilken metode som skal anvendes for å fastslå om det foreligger et tvingende allment hensyn, dvs. det første av de to alternativene som er skissert over. Videre peker EFTA-domstolen på at EØS-statene må innrømmes en viss skjønnsmargin ved vurderingen av om et gitt prosjekt oppfyller kravene til et slikt tvingende allment hensyn, særlig siden direktivet ikke tar sikte på å oppnå fullstendig harmonisering av regelverket for vann for EØS-statene (jf. dom 4. mai 2016 i *Kommisjonen* mot *Østerrike*, C-346/14, EU:C:2016:322, avsnitt 70 og rettspraksis som det vises til der).

32 Det faktum at målene i prinsippet kan være av en slik art at de faller inn under direktiv 2000/60 artikkel 4 nr. 7 bokstav c), innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at de vil være tilstrekkelige til å rettferdiggjøre et bestemt prosjekt. Begge de alternative scenariene i artikkel 4 nr. 7 bokstav c) veier nytten av endringen opp mot skadevirkningene. Når det gjelder endringer til fordel for menneskers helse, opprettholdelse av menneskers helse eller bærekraftig utvikling, fastsetter direktivet uttrykkelig at det må foretas en interesseavveining. Det er desto større grunn til at en endring til fordel for et annet allment hensyn – som av sin art er mindre viktig – må veie tyngre enn skadevirkningene av denne endringen for å kunne anerkjennes som «tvingende» (jf. generaladvokat Kokotts uttalelse 13. oktober 2011 i *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl.*, C-43/10, EU:C:2011:651, avsnitt 89).

33 For å kunne rettferdiggjøre et gitt prosjekt, plikter derfor de nasjonale myndighetene å foreta en avveining mellom den forventede nytten av det aktuelle prosjektet og forringelsen av tilstanden til den aktuelle overflatevannforekomsten. På grunnlag av denne vurderingen må de nasjonale myndighetene sikre at prosjektet faktisk vil medføre de fordelene som søkes oppnådd, at alle praktisk gjennomførbare tiltak er truffet for å minske skadevirkningene av det aktuelle prosjektet på tilstanden til den aktuelle forekomsten av overflatevann, og at de målene som søkes oppnådd med prosjektet,

enten av tekniske årsaker eller som følge av urimelige kostnader, ikke kan oppnås på andre måter som ville være et vesentlig bedre alternativ for miljøet (jf. dommen i *Kommisjonen* mot *Østerrike*, C-346/14, som sitert over, avsnitt 66 og 74, og dom 11. september 2012 i *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl.*, C-43/10, EU:C:2012:560, avsnitt 67).

34 Det er opp til den anmodende domstolen å vurdere om de nasjonale myndighetene i hovedsaken har analysert det aktuelle prosjektet samlet sett, herunder dets direkte og indirekte innvirkning på målene i direktiv 2000/60, og veid fordelene ved prosjektet opp mot dets skadevirkninger på tilstanden til den aktuelle forekomsten av overflatevann. På dette grunnlaget må den anmodende domstolen vurdere om de relevante allmenne hensynene veier tyngre enn skadevirkningene på målet om ikke-forringelse som forfølges i direktiv 2000/60. I denne sammenheng påhviler det de nasjonale myndighetene å godtgjøre at de ikke bare viser til et teoretisk tvingende allment hensyn, men snarere har basert seg på en detaljert, konkret analyse av prosjektet før de har konkludert med at vilkårene for unntak fra forringelsesforbudet var oppfylt (jf. dommen i *Kommisjonen* mot *Østerrike*, C-346/14, som sitert over, avsnitt 80).

35 Det må derfor foretas en konkret vurdering i hvert enkelte tilfelle for å avgjøre om det identifiserte tvingende allmenne hensynet som begrunner endringene av de fysiske egenskapene til en forekomst av overflatevann, veier tyngre enn målet om å forebygge forringelse av tilstanden til forekomster av overflatevann. Vurderingen innebærer ikke at det kreves en kvalifisert interesseovervekt, som nevnt i spørsmål 1. Begrepet «kvalifisert interesseovervekt» brukes ikke i direktivet, og det kan heller ikke utledes noe grunnlag for en slik tolkning fra direktivets kontekst eller formål.

36 EFTA-domstolen påpeker videre at det ikke er mulig å fastslå om det kun er bestemte tungtveiende interesser som kan være relevante. Som tidligere nevnt må EØS-statene innrømmes en viss skjønnsmargin ved avgjørelsen av om et gitt prosjekt er begrunnet ut fra et tvingende allment hensyn, ettersom direktivet ikke søker å oppnå fullstendig harmonisering. Selv om EU-domstolen har anerkjent at visse allmenne interesser potensielt kan utgjøre slike tvingende allmenne hensyn, som eksempelvis produksjon av fornybar energi gjennom vannkraft, vanning og sikring av offentlig vannforsyning, er ikke EFTA-domstolen i stand til å gi en uttømmende liste over faktorer som kan identifiseres i vurderingen av om de allmenne interessene som begrunner en bestemt endring, kan kvalifiseres som tvingende, ettersom det vil være nødvendig med en individuell vurdering i den enkelte sak.

37 På grunnlag av det ovenstående må svaret på den anmodende domstolens første spørsmål bli at direktiv 2000/60 artikkel 4 nr. 7 bokstav c) må tolkes slik at det i ethvert tilfelle kreves en avveining av de interessene som står på spill for å fastslå om det foreligger et tvingende allment hensyn. Selv om det ikke kreves en kvalifisert interesseovervekt, må den konkrete vurderingen sikre at det identifiserte tvingende allmenne hensynet som begrunner endringene av en overflatevannforekomsts fysiske egenskaper, veier tyngre enn målet om å forebygge forringelse av tilstanden til forekomster av overflatevann. Hvilke faktorer som vil være relevante for å avgjøre om det foreligger et tvingende allment hensyn, må vurderes i hver enkelt sak.

Spørsmål 2 og 3

38 Ved sitt andre og tredje spørsmål, som kan behandles samlet, spør den anmodende domstol i hovedsak om visse hensyn knyttet til økonomiske fordeler, sosiale fordeler eller materielle fordeler – herunder forsyningssikkerhet for bestemte mineraler – kan utgjøre et tvingende allment hensyn etter direktiv 2000/60 artikkel 4 nr. 7 bokstav c).

39 Mer spesifikt gjelder det andre spørsmålet om visse økonomiske hensyn, nemlig enten rent økonomiske hensyn eller at en privat næringsvirksomhet vil gi inntekter til aksjonærene, skatteinntekter eller lønnsinntekter til ansatte, kan utgjøre tvingende allmenne hensyn. Det tredje spørsmålet dreier seg om visse sosiale eller materielle hensyn kan utgjøre tvingende allmenne hensyn, nærmere bestemt at en privat næringsvirksomhet vil gi sysselsettingsvirkninger, eller at Norge, Europa eller verden vil få tilgang til kritiske mineraler, herunder rutil.

40 EFTA-domstolen minner om at EØS-statene må innrømmes en viss skjønnsmargin ved vurderingen av om et gitt prosjekt er begrunnet i et tvingende allment hensyn, ettersom direktivet ikke tar sikte på å oppnå fullstendig harmonisering. Rent økonomiske hensyn, som å fremme nasjonaløkonomien eller nasjonaløkonomiens funksjon, kan imidlertid ikke tjene som begrunnelse etter direktiv 2000/60 artikkel 4 nr. 7 (jf. dom 13. juli 2023 i *Xella Magyarország*, C-106/22, EU:C:2023:568, avsnitt 64 og rettspraksis som det vises til der). En slik tolkning ville undergrave formålet med direktivet som helhet.

41 Domstolen påpeker at for at et økonomisk hensyn skal kunne kvalifiseres som et tvingende allment hensyn, må det per definisjon tjene allmennhetens interesser og ikke bare private interesser. I tillegg må slike økonomiske mål være av vesentlig betydning enten på grunn av sammenhengen de inngår i, eller på grunn av en annen medvirkende faktor som gjør at oppnåelsen av dem er tilstrekkelig viktig til å kvalifiseres som tvingende.

42 I denne sammenhengen kan økonomiske interesser av ren privat art per definisjon ikke kvalifisere som et tvingende allment hensyn. EFTA-domstolen bemerker at praktisk talt alle private foretak som går med overskudd, etter sin natur, vil generere en viss inntekt til aksjonærene, visse skatteinntekter samt lønnsinntekt for ansatte. Ettersom dette er ordinære resultater av økonomisk aktivitet vil slike hensyn, slik som ESA har påpekt, i fravær av andre medvirkende faktorer, ikke være tilstrekkelige til å oppfylle terskelen fastsatt i direktivets artikkel 4 nr. 7 bokstav c).

43 Tilsvarende er det faktum at en privat næringsvirksomhet vil generere sysselsettingsvirkninger også et ordinært resultat av økonomisk aktivitet. I fravær av andre medvirkende faktorer vil dette faktum i seg selv ikke være tilstrekkelig til å oppfylle den relevante terskelen, og kan derfor ikke utgjøre et tvingende allment hensyn.

44 Som Kommisjonen har påpekt kan imidlertid hensyn knyttet til den sosiale eller økonomiske situasjonen i et bestemt område, på visse vilkår, utgjøre tvingende allmenne hensyn. EFTA-domstolen bemerker særlig at EU-domstolen har anerkjent at

økonomiske hensyn som forfølgelser et formål av allmenn interesse, eller garanterer en tjeneste av allmenn interesse, kan utgjøre et tvingende allment hensyn som kan rettferdiggjøre en hindring for en av de grunnleggende friheter (jf. dommen i *Xella Magyarország*, C-106/22, som sitert over, avsnitt 65 og rettspraksis som det vises til der).

45 På dette grunnlag kan det ikke utelukkes at et prosjekt kan godkjennes etter direktiv 2000/60 artikkel 4 nr. 7 basert på behovet for å oppnå sysselsettingsvirkninger og dermed sikre bosetting i regioner som opplever betydelig fraflytting og sosial nød. Slike omstendigheter vil imidlertid uansett være underlagt testen i artikkel 4 nr. 7, inkludert kravet om et tvingende allment hensyn. Et enkelt ønske om å skape eller øke sysselsettingen, uten andre faktorer, vil ikke oppfylle dette kriteriet.

46 Når det gjelder spørsmålet om det å sikre tilgang til såkalte kritiske mineraler kan utgjøre et tvingende allment hensyn etter direktiv 2000/60 artikkel 4 nr. 7 bokstav c), bemerker EFTA-domstolen at tilgang til – og forsyning av – visse råvarer er avgjørende for EØS-økonomien og for at det indre markedet skal fungere. Rutil, som er den råvaren som vil bli utvunnet i henhold til tillatelsene hovedsaken gjelder, er den viktigste kilden til produksjon av titanmetall. Som Kommisjonen har bemerket anses titanmetall som en strategisk råvare i henhold til vedlegg I til forordning (EU) 2024/1252 av 11. april 2024 om fastsettelse av en ramme for å sikre en trygg og bærekraftig forsyning av kritiske råvarer. Selv om denne forordningen ikke er innlemmet i EØS-avtalen, kan slike betraktninger inngå i en vurdering av om en bestemt vare kan være kritisk.

47 EFTA-domstolen påpeker at det i denne sammenheng er viktig, for det første, å legge vekt på egnetheten, herunder knapphet og potensielle bruksområder til mineralet som det sikres tilgang til, og, for det andre, formålene som denne forsyningen sikres for. Som ESA og Kommisjonen har påpekt er kvaliteten og den tilgjengelige mengden av det aktuelle mineralet av særlig relevans, i likhet med bruksområdene for slike mineraler og hva de faktisk vil bli brukt til. Dette innebærer, for det første, at hensynet til forsyningssikkerhet for slike mineraler kun kan være tvingende når det aktuelle mineralet er av en slik art at det rettferdiggjør særlige tiltak og, for det andre, at mineralet faktisk vil bli brukt til slike formål i den aktuelle EØS-staten eller i EØS mer generelt. Dersom for eksempel forsyningen av et kritisk mineral som utvinnes fra et slikt anlegg skal eksporteres til land utenfor EØS, vil det faktum at mineralet er av en slik art, ikke i seg selv være tilstrekkelig til å utgjøre et tvingende allment hensyn. Forsyningen av mineralet må i det minste være tilgjengelig for bruk i EØS innen relativt kort tid dersom det skulle oppstå knapphet på materialet.

48 I denne sammenheng er det videre klart at selv om det å etablere forsyningssikkerhet innen EØS under slike omstendigheter kan utgjøre et tvingende allment hensyn etter direktiv 2000/60 artikkel 4 nr. 7 bokstav c), vil det å sikre global forsyning av et slikt kritisk mineral – eller noe annet materiale – ikke oppfylle dette kriteriet ettersom det mangler den nødvendige tilknytningen til det indre markedet.

49 På grunnlag av det ovenstående må svaret på den anmodende domstolens andre spørsmål bli at inntekt som genereres som følge av en økonomisk aktivitet, herunder

for ansatte, aksjonærer eller den aktuelle EØS-staten gjennom skatter, ikke kan anses å utgjøre et tvingende allment hensyn etter direktiv 2000/60 artikkel 4 nr. 7.

50 Svaret på den anmodende domstolens tredje spørsmål må bli at visse hensyn knyttet til den sosiale og økonomiske situasjonen i et bestemt område, eller et prosjekts bidrag til forsyningssikkerheten eller forsyningen av kritiske råvarer i EØS, kan anses å utgjøre et tvingende allment hensyn etter direktiv 2000/60 artikkel 4 nr. 7, forutsatt at alle de øvrige vilkårene fastsatt i direktivet er oppfylt.

IV SAKSOMKOSTNINGER

51 Ettersom foreleggelsen for EFTA-domstolen utgjør et ledd i behandlingen av saken som står for den nasjonale domstolen, ligger det til denne domstolen å ta en eventuell avgjørelse om saksomkostninger for partene. Omkostninger som er påløpt i forbindelse med inngivelsen av innlegg for EFTA-domstolen, annet enn partenes omkostninger, kan ikke kreves dekket.

På dette grunnlag avgir

EFTA-DOMSTOLEN

som svar på spørsmålene forelagt den av Borgarting lagmannsrett, herved følgende rådgivende uttalelse:

1. **Artikkel 4 nr. 7 bokstav c) i Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapstiltak for vannpolitikk skal forstås slik at det i ethvert tilfelle kreves en avveining av de interessene som står på spill for å fastslå om det foreligger et tvingende allment hensyn. Selv om det ikke kreves en kvalifisert interesseovervekt, må den konkrete vurderingen sikre at det identifiserte tvingende allmenne hensynet som begrunner endringene av en overflatevannforekomsts fysiske egenskaper, veier tyngre enn målet om å forebygge forringelse av tilstanden til forekomster av overflatevann. Hvilke faktorer som vil være relevante for å avgjøre om det foreligger et tvingende allment hensyn, må vurderes i hver enkelt sak.**

2. **Inntekt som genereres som følge av en økonomisk aktivitet, herunder for ansatte, aksjonærer eller den aktuelle EØS-staten gjennom skatter, kan ikke anses å utgjøre et tvingende allment hensyn etter direktiv 2000/60 artikkel 4 nr. 7.**

3. **Visse hensyn knyttet til den sosiale og økonomiske situasjonen i et bestemt område, eller et prosjekts bidrag til forsyningssikkerheten eller forsyningen av kritiske råvarer i EØS, kan anses å utgjøre et tvingende allment hensyn etter direktiv 2000/60 artikkel 4 nr. 7, forutsatt at alle de øvrige vilkårene fastsatt i direktivet er oppfylt.**

Páll Hreinsson Bernd Hammermann Michael Reiertsen

Avsagt i åpen rett i Luxembourg, 5 mars 2025.

Ólafur Ísberg Hannesson
Fungerende justissekretær

Páll Hreinsson
President