

# Juridisk utredning for Klimautvalget 2050



---

## Samlet rapport

*Jussens rolle på veien mot et lavutslippssamfunn*

---

Utarbeidet av  
Holth & Winge AS

## Innhold

1. Innledning.....	3
1.1 Tema.....	3
1.2 Begreper og avgrensninger .....	3
1.3 Metodiske spørsmål .....	5
2. Jussens rolle på vei mot et lavutslippssamfunn .....	5
2.1 Innledning.....	5
2.2 Hva kjennetegner dagens miljøforvaltningsrett?.....	6
2.3 Forutsetninger for at jussen skal bidra til klimaomstillingen .....	7
3. Klimaloven som sektorovergripende lov for forvaltningen?.....	10
4. Klimahensynets stilling i plan- og bygningsloven .....	12
4.1 Innledning.....	12
4.2 Arealplaners sektorovergripende virkning.....	13
4.3 Det rettslige handlingsrommet til å ivareta klimahensyn i plan- og bygningsloven .....	15
4.4 Behovet for endringer i plan- og bygningsloven .....	17
5. Klimahensynets stilling i et utvalg andre lover.....	18
5.1 Innledning.....	18
5.2 utfordringer knyttet til dagens system .....	19
6. Behovet for endringer .....	22

## 1. Innledning

### 1.1 Tema

Veien mot et lavutslippssamfunn krever omstilling innen de fleste sektorer. Klimahensynet er slik sett et sektorovergripende hensyn som må integreres i all lovgivning som direkte eller indirekte har betydning for klimagassutslipp. Denne utredningen ser nærmere på jussens rolle på veien mot et lavutslippssamfunn. Nærmere bestemt undersøker utredningen klimahensynets stilling i norsk rett, og diskuterer hvilke lovendringer som kan bidra til en operasjonalisering av klimapolitiske mål.

Utredningen er en samlet fremstilling av tre delutredninger utarbeidet for Klimautvalget 2050. Den første delutredningen gir et overordnet blick på rettsregler som virkemiddel for å styre samfunnsutviklingen i en bestemt retning. Her gjøres det rede for hva som kjennetegner rettslig styring, og det gjøres rede for hvilke forutsetninger som må være på plass for at rettsregler skal ha den ønskede effekt. I tillegg diskuteres om klimaloven bør endres til å bli en sektorovergripende lov for forvaltningen.

Den andre delutredningen tar for en av lovene som har størst betydning for klima- og naturhensyn, nemlig plan- og bygningsloven. Gjennom plan- og bygningsloven er forvaltningen gitt vide fullmakter til å bestemme hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes. De beslutningene som treffes i medhold av denne loven har dermed stor betydning med hensyn til hvordan klima- og naturhensyn vektlegges i praksis. Gjennom en analyse av plan- og bygningsloven undersøkes myndighetens rett og plikt til å treffe beslutninger som kan bidra til klimaomstilling. Videre kartlegges styrker og svakheter ved dagens lov, og flere tiltak som kan styrke klimahensynets stilling i loven diskuteres og foreslås.

Den tredje delutredningen tar for seg et bredt spekter av andre lover som har betydning for arealbruk og klimagassutslipp. I all hovedsak vil offentligrettslige lover undersøkes. Dette omfatter blant annet forurensningsloven, energilovgivningen, petroleumsloven, skogbrukslova, jordlova m.m. Her kartlegges klimahensynets stilling i disse lovene, forvaltningens handlingsrom til å treffe vedtak som bidrar til ivaretagelse av klima- og naturhensyn, samt koblingen til andre beslutningssystemer. Dertil diskuteres og foreslås tiltak som kan bidra til å styrke klimahensynets stilling i sektorlovgivningen. Enkelte privatrettslige lover vil gis kort omtale.

Med denne samlede utredningen gis et overblikk i de rettslige problemstillingene som oppstår i lys av målet om et lavutslippssamfunn. Det er tale om en overordnet fremstilling, men hvor mer detaljerte redegjørelser og vurderinger er å finne i de tre delutredningene. Strukturen i utredningen er bygd opp etter de tre delutredningene. I tillegg er det gitt et sammendrag avslutningsvis, med en oversikt over våre anbefalinger.

### 1.2 Begreper og avgrensninger

Klimautvalget 2050 har som mandat å foreta en helhetlig utredning og vurdering av de veivalg Norge står overfor for å nå klimamålet i 2050. I dette ligger blant annet å foreslå tiltak som kan bidra til reduksjon av klimagassutslipp, økt opptak av klimagasser og samtidig

sikre ivaretagelse av naturmangfoldet. Denne utredningen behandler alle disse aspektene i redegjørelsen og vurderingen av juridiske virkemidler. Om ikke annet fremgår uttrykkelig, brukes begrepet «klimahensyn» som en fellesbetegnelse på tiltak som innebærer reduksjon av klimagassutslipp og økt opptak av klimagasser. Begrepet «naturhensyn» brukes som en fellesbetegnelse på tiltak som kan bidra til å ivareta naturmangfoldet, naturområder og økosystemtjenester.

Det er en nær sammenheng mellom ivaretagelse av klimahensyn og naturhensyn. Klimautvalget har lagt dette til grunn i innspillrapporten, hvor slås fast:<sup>1</sup>

*Klimakrisen løses ikke hvis ikke også naturkrisen blir løst. Ytterligere nedbygging av natur og arealer må begrenses.*

Det kan forekomme at tiltak som skal fremme klimahensyn vil komme i konflikt med naturhensyn. Utbygging av anlegg til overføring eller produksjon av fornybar energi er et eksempel. Utbygging av vindkraftanlegg i Norge viser hvor krevende det kan være å ivareta både klima- og naturhensyn i samme beslutningsprosesser. Dette forutsetter et rettslig rammeverk som sikrer at beslutninger om arealbruk bygger på tilstrekkelig kunnskap om både klimaeffekt og konsekvenser for naturmangfoldet. Som Klimautvalget påpeker, er spørsmålet om hvordan vi bruker og endrer arealene våre sentralt for å løse både klimakrisen og naturkrisen. Rettsregler som legger rammen for arealbruken, utgjør derfor kjernen i våre utredninger.

Temaet er meget omfattende, og det er en rekke spørsmål og problemstillinger som gjør seg gjeldende når rettslige virkemidler for å løse klima- og naturkrisen skal diskuteres. I lys av Klimautvalgets mandat, herunder den bestilling som ligger til grunn for disse utredningene, rettes hovedfokus på norsk rett. Selv om det finnes et bredt mangfold av internasjonale forpliktelser av betydning for klima- og naturforvaltningen, vil det i all hovedsak undersøkes om norsk lovgivning inneholder tilstrekkelige styringsmidler for å nå klimapolitiske mål. Videre vil utredningene diskutere forslag til tiltak som kan bidra til at målene oppnås. I de tilfeller internasjonale forpliktelser er gjennomført i norsk rett, som f.eks. EU-direktivene om konsekvensutredninger, vil det tas stilling til i hvilken utstrekning de norske rettsreglene evner å operasjonalisere de intensjoner og krav som ligger i våre internasjonale forpliktelser.

Utredninger vil i all hovedsak undersøke og drøfte offentligrettslig lovgivning. Med dette menes lover som gir forvaltningen hjemmel til å treffe rettslig bindende vedtak. Selv om privatrettslige lover også har betydning for klimaomstillingen, har offentlig styring langt større påvirkning på den retning samfunnet tar med hensyn til klimaomstillingen. Dette reiser spørsmålet om dagens lovgivning i tilstrekkelig grad sikrer at slike beslutninger alene og i sum, skjer i tråd med målet om et lavutslippssamfunn.

Utredningene avgrenses mot tiltak knyttet til klimatilpasning. Selv om dette er et meget aktuelt tema, og det er behov for å vurdere om dagens lovgivning gir tilstrekkelige virkemidler for å sikre klimatilpasning, faller dette tema noe på siden av de spørsmål utredningene behandler.

---

<sup>1</sup> Klimautvalget 2050, Innspillrapport 2022 kapittel 4.

## 1.3 Metodiske spørsmål

Utredningen skrives med utgangspunkt i juridisk metode. Det vil si at det foretas en vurdering av gjeldende rett ut fra en tolkning av relevante rettskilder, slik som lovtekst, forarbeider, rettspraksis m.m. Utredningene søker blant annet å klargjøre forvaltningens rett og plikt til å ivareta klima- og naturhensyn ved lovanvendelse. I sum kan man si at dette handler om en klargjøring av forvaltningens rettslige handlingsrom og plikter, når det kommer til styring av arealbruk. Hensikten er å undersøke om dagens rettsregler i tilstrekkelig grad inneholder virkemidler som kan bidra til klimaomstillingen. Dette innebærer at utredningene fortløpende vil trekke frem svakheter og styrker ved dagens rettsregler.

På grunnlag av utredningenes funn, vil forslag til tiltak som kan bidra til en styrket operasjonalisering av klimamålene diskuteres. Enkelte av forslagene er lite kontroversielle og kan gjennomføres uten omfattende utredningsprosesser. Andre forslag krever grundigere vurderinger, og må inngå i et større revisjonsarbeid hvor all offentligrettslig lovgivning av betydning for klima- og naturhensyn vurderes samlet. Likevel er dette, etter vår vurdering, endringer som vil kunne være helt avgjørende for at Norge skal bli et lavutslippssamfunn.

## 2. Jussens rolle på vei mot et lavutslippssamfunn

### 2.1 Innledning

I sin foreløpige vurdering viser Klimautvalget til at et vanlig utgangspunkt for klimapolitikken så langt har vært å vurdere utslippsreduksjoner sektor for sektor. Å bli et lavutslippssamfunn krever ifølge utvalget flere strukturelle endringer i den overordnede klimapolitikken, blant annet:

- En helhetlig omstilling, hvor de ulike tiltakene virker sammen, og hvor omstillingen innenfor hver sektor ses i sammenheng med omstillingen ellers i samfunnet.
- En klimapolitikk som i større grad legger vekt også på langsiktige hensyn. Norsk klimapolitikk må i større grad vektlegge varig omstilling til nullutslipp. Alle tiltak innen klimapolitikken bør vurderes på grunnlag av samlede virkninger på utslipp over tid.
- Et beslutningssystem som er bedre tilpasset ovennevnte mål om en helhetlig omstilling av samfunnet.

Dagens lovgivning som direkte eller indirekte har betydning for omstillingen til et lavutslippssamfunn er fragmentert og sektorisert, og legger i stor grad opp til et system hvor klimagassutslipp adresseres sektorvis, og ofte på enkeltsaksnivå. De samlede utslippene er i all hovedsak et resultat av enkeltbeslutninger innenfor ulike sektorer og på forskjellige nivåer i forvaltningen (stat, fylkeskommune og kommunen) som hver for seg ikke medfører store konsekvenser, men som samlet har stor betydning for målet om omstilling til et lavutslippssamfunn. For å nå målet om at Norge i 2050 skal være et samfunn med lave utslipp i alle samfunnssektorer, må hensynet til lave utslipp integreres i all lovgivningen som legger rammer for enkeltbeslutninger. Klimautvalgets ambisjon om en helhetlig omstilling,

forutsetter i tillegg virkemidler som sikrer at enkeltbeslutninger og tiltak innenfor ulike sektorer ses i sammenheng og i et langsiktig perspektiv.

Med dette som utgangspunkt vil utredningen søke å kartlegge virkemidler i lovgivningen som er av særlig betydning for styring og kontroll med klimagassutslipp ved arealbruksendringer og utbyggingstiltak. I dette ligger det også å vurdere om utslipp og opptak av klimagasser er integrert i sentral lovgivningen som legger rammer for forvaltning av naturens egne karbonlagre. I tillegg vil det pekes på virkemidler som stiller (eller som gir hjemmel for å stille) krav til energieffektivisering, omstilling til en mer sirkulær økonomi samt virkemidler som gir incentiv til teknologiutvikling og bruk av teknologi som er nødvendig for omstilling til et lavutslippssamfunn.

## 2.2 Hva kjennetegner dagens miljøforvaltningsrett?

Ivaretagelse av klimahensyn vil i en rettslig kontekst plassere seg innenfor det som omtales som miljøretten. Miljøretten er et komplekst og sammensatt rettsområde, som på mange måter skiller seg fra andre og mer tradisjonelle rettsområder. Miljøretten er også et relativt sett et nokså nytt rettsområde, og som stadig er i utvikling. Omstillingen til et lavutslippssamfunn innebærer at miljøretten må videreutvikles. Som et bakteppe for den rettslige diskusjonen om hvilke lovendringer som bør vurderes, gis det her et innblikk i hva som kjennetegner dagens lovgivning i et miljørettslig perspektiv. Med dette fremheves også hvilke utfordringer lovgiver står overfor når det må tenkes nytt omkring jussens rolle på veien mot et lavutslippssamfunn.

Miljøretten skiller seg fra annen offentligrettslig lovgivning ved at reguleringen ikke alltid har et *borgerperspektiv*. De aller fleste offentligrettslige lover inneholder bestemmelser som gir borgerne rettigheter og plikter. I et miljørettslig perspektiv er det virkningene for miljøet som står i sentrum.<sup>2</sup> Dette skaper utfordringer i mange henseender, blant annet fordi miljøhensyn ikke kan stå opp for sine rettigheter. I stedet må lovgivningen sikre at beslutninger som påvirker miljøhensyn er forsvarlig utredet, og at beslutningene som treffes ikke alene eller i sum går på akkord med de overordnende miljømål og -forpliktelser.

Et annet kjennetegn ved miljøretten er at offentligrettslig lovgivning tradisjonelt er avgrenset til å fastsette saksbehandlingsbestemmelser, samt legge rammer for forvaltningens skjønn. Selve beslutningene, som ofte vil bero på en interesseavveining mellom miljøhensyn og andre samfunnsmessige hensyn, vil i de aller fleste tilfeller treffes med grunnlag i et forvaltningsskjønn. Det vil si et skjønn som kun i meget begrenset grad kan overprøves rettslig i domstolene. Man kan si at i miljøforvaltningen er veien frem mot en beslutning brolagt med rettslige krav til saksbehandlingen, mens utfallet i stor grad beror på forvaltningens skjønn og politiske prioriteringer. Målet om et lavutslippssamfunn gjør det nødvendig å stille spørsmål ved de vide fullmaktene forvaltningen er gitt til å avgjøre utfallet i de enkelte saker. Mer presist er spørsmålet om lovgivningen i større grad bør sette rettslige

---

<sup>2</sup> Se Hans Christian Bugge, Lærebok i Miljøforvaltningsrett, 6. utg. 2022, s. 20.

skranker for forvaltningens rett til å tillate tiltak eller virksomhet som alene, eller i sum med andre tiltak, vil innebære uheldige virkninger i et klima- og naturperspektiv.

Et tredje kjennetegn er at miljøretten ikke er avgrenset til en bestemt lov som håndheves av ett forvaltningsorgan. Miljøretten er heller ikke avgrenset til rettsregler som har til formål å ivareta klima- og naturhensyn. Like relevant er rettsregler som regulerer andre forhold, men som kan ha negativ innvirkning på miljøet. Hans Chr. Bugge omtaler «miljørett» som «fellesbetegnelsen på en stor gruppe rettsregler som skaper rettigheter og plikter i tilknytning til forvaltningen av naturmiljøet og naturressursene».<sup>3</sup> For å sikre en helhetlig klima- og naturforvaltning er det av sentral betydning at miljøhensynet er integrert i all lovgivning som kan ha betydning for miljøet. Dette er imidlertid en krevende oppgave for lovgiver, all den tid dette nødvendiggjør at det innføres lovbestemmelser som gis virkning på tvers av sektorer og beslutningsnivåer. Som vi skal se nedenfor, stod lovgiver overfor samme utfordring da lov om naturmangfold skulle vedtas. Et sentralt spørsmål, som diskuteres i punkt 3 nedenfor, er om det kan hentes inspirasjon fra dette lovarbeidet når det gjelder virkemidler for å sikre at klimahensynet integreres på tvers av forvaltning.

### 2.3 Forutsetninger for at jussen skal bidra til klimaomstillingen

Myndighetene har flere virkemidler til rådighet for å styre samfunnsutviklingen i en ønsket retning. Offentlige styringsmidler kan på den ene siden bidra til å begrense eller motvirke uønskede handlemåter, og på den andre siden stimulere til ønsket adferd. Med boken *Statens styringsmuligheter* var Eckhoff den første juristen her hjemme som ga en samlet fremstilling av offentlige styringsmidler, særlig knyttet til miljø- og ressursforvaltningen.<sup>4</sup> Han delte styringsmidlene inn i fire hovedkategorier som han betegnet som fysiske, normative, økonomiske og pedagogiske. Eckhoff opererte ikke med noe skarpt skille mellom styringsmidlene, og understreket at det ofte vil finne sted en kombinert bruk av de forskjellige påvirkningsfaktorene. Hans systematisering har senere fått bred tilslutning i forvaltningsrettslig litteratur.

Denne utredningen ser nærmere på offentligrettslige styringsmidler. Nærmere bestemt er det rettsregler som gir forvaltningen fullmakt til å treffe vedtak som kan påvirke klima- og miljøhensyn som skal undersøkes nærmere. Blant annet undersøkes om dagens rettsregler sikrer at beslutninger om ny eller endret arealbruk bygger på kunnskap om konsekvensene for klima- og miljøhensyn. Videre kartlegges hvilket handlingsrom forvaltningen er gitt for å treffe vedtak som kan bidra til klimaomstilling. Med dette dannes grunnlaget for å vurdere om dagens lovverk inneholder tilstrekkelig med virkemidler for å operasjonalisere de klimapolitiske målene.

Det er en del forutsetninger som må være på plass for at lover skal fungere som et effektivt virkemiddel for å operasjonalisere politiske mål. Selv en lovbestemmelse med de beste intensjoner kan ha liten effekt, eller verre – virke mot sin hensikt – dersom de rette forutsetningene ikke er til stede. Også Eckhoff var oppmerksom på dette, og stilte seg kritisk

<sup>3</sup> Hans Christian Bugge, *Lærebok i Miljøforvaltningsrett*, 6. utg. 2022, s. 17.

<sup>4</sup> Torstein Eckhoff, *Statens styringsmuligheter: Særlig i ressurs- og miljøspørsmål*, Oslo 1983.

til den optimistiske troen på ny lovgivning som svar på de utfordringer samfunnet står overfor. Han uttalte blant annet:

*Mange mennesker har overdrevne forestillinger om hva som kan oppnås ved hjelp av lovgivning. (...) Det virker nesten som folk tror at loven har magisk kraft, slik at hvis det bare blir bestemt ved lov hvordan noe skal være, så blir det slik.<sup>5</sup>*

Hadde lover hatt magisk kraft, ville klimalovens bestemmelser om Norge som et lavutslippssamfunn innen 2050 vært tilstrekkelig. Virkeligheten er selvsagt mer sammensatt, og det må sterkere virkemidler for å nå intensjonene, enn kun å lovfeste politiske målsetninger.

Grovt sett kan man tale om seks forutsetninger for at rettslige styringsmidler skal bidra til å sikre at forvaltningen treffer beslutninger som alene og i sum bidrar til å operasjonalisere målet om et lavutslippssamfunn.

*For det første* må klimahensynet integreres i saksbehandlingsregler i all lovgivning som har betydning for klima. Dersom klimahensynet skal kunne påvirke forvaltningens vedtak, må det foreligge kunnskap om konsekvensene av de beslutninger som treffes.

Saksbehandlingsregler har flere funksjoner. Først, og kanskje aller viktigst, er å sikre at myndighetenes beslutninger treffes på et forsvarlig kunnskapsgrunnlag. I vår sammenheng er det kunnskap om direkte og indirekte klimagassutslipp, samt påvirkningen på naturmangfoldet og økosystemene som er sentralt. Klimahensynets sektorovergripende karakter nødvendiggjør at klimahensyn inngår som et ledd i alle utredningsprosesser, ikke kun de som gjelder tradisjonell utslippsvirksomhet. En annen funksjon med saksbehandlingsregler er å sikre at alle relevante aktører gis mulighet til å medvirke til beslutningen. Gjennom krav til høring og offentlig ettersyn vil både borgere, interesseorganisasjoner og andre myndigheter kunne bidra til sakens opplysning.

*For det andre* må forvaltningen ha rett og plikt til å legge vekt på klimahensyn i deres myndighetsutøvelse. På den ene siden må forvaltningen gis rettslig handlingsrom til å avslå søknader, eller hjemmel til å oppstille vilkår i tillatelser, ut fra hensynet til å begrense klimagassutslipp, sikre opptak av klimagasser og ivareta naturmangfoldet. På den andre siden må lovverket inneholde bestemmelser som begrenser forvaltningens adgang til å tillate virksomhet som alene, eller i sum med andre tiltak, går på akkord med slike hensyn. Innen miljøforvaltningsretten har utviklingen kommet nokså langt når det gjelder forvaltningens rett til å vektlegge miljøhensyn på tvers av forvaltningsområder. I dag er det bred rettslig enighet om at forvaltningen også kan legge vekt på hensyn som hører inn under andre lover og andre myndigheters ansvarsområde. Dette gjelder særlig miljøhensyn, som gjennom Grunnloven § 112, er anerkjent som et sektorovergripende hensyn.<sup>6</sup> Det skal med andre ord mye til for at et forvaltningsvedtak anses som ugyldig med den begrunnelse at det er lagt avgjørende vekt på klima- og miljøhensyn.

---

<sup>5</sup> Eckhoff (1983) s. 35.

<sup>6</sup> At et forvaltningsorgan har rett til å legge avgjørende vekt på miljøhensyn, selv om dette hensynet i utgangspunktet faller utenfor de primærhensyn forvaltningsorganets skal ivareta, ble også slått fast av Høyesterett i den såkalte Lunner Pukkverk-dommen, inntatt i Rt. 1993 s. 528.



Rettsutviklingen har også kommet langt når det gjelder forvaltningens *plikt* til å legge vekt på miljøhensyn. Både forvaltningsloven §§ 17 og 37, om at forvaltningsvedtak skal utredes «så godt som mulig» før vedtak treffes, samt Grl. § 112 kan tas til inntekt for at forvaltningen plikter å gjøre rede for og legge vekt på klima- og naturhensyn.<sup>7</sup>

Selv om forvaltningen har plikt til å utrede klima- og naturkonsekvenser, samt rett og plikt til å legge vekt på ivaretagelse av klima- og naturhensyn, gir dette ingen rettslig garanti for at beslutningene som treffes bidrar til klimaomstilling. Dersom avgjørelsen av hvilke hensyn og interesser som skal tillegges størst vekt beror på forvaltningens faglige og politiske skjønn, gis det ingen rettslig garanti for at klimahensynet tillegges tilstrekkelig vekt. I stedet er det fare for at kortsiktige og økonomiske interesser i for stor grad trumfer hensynet til klima og natur i enkeltsaker. En forutsetning for at klima- og naturinteresser vil bli prioritert, er at rettsreglene setter begrensninger for hvor store klimagassutslipp og naturskader som kan aksepteres. Som nevnt er ikke den norske rettsutviklingen kommet særlig langt på dette feltet. Fremdeles er lovbestemmelser innen areal- og ressursforvaltningen preget av at forvaltningen har vide fullmakter til å avgjøre om miljøhensyn skal vike til fordel for andre interesser. Et sentralt spørsmål i våre utredninger er dermed om omstillingen til et lavutslippssamfunn nødvendiggjør at det tenkes nytt omkring lovgivningens funksjon som styringsmiddel.

*For det tredje* må lovgivningen sikre at forvaltningens virksomhet koordineres og samordnes. God samordning i lovverket kan bidra til at de enkelte beslutningene som treffes ses i sammenheng og vurderes ut fra felles mål. Videre kan samordning bidra til mer effektivitet, forutsigbarhet og likebehandling i beslutningsprosessene. Plan- og bygningsloven er ment å være den felles arena for samordning av interesser, slik at beslutninger som tas bygger på helhetlige og langsiktige vurderinger. Ved siden av plan- og bygningsloven finnes det imidlertid en rekke offentligrettslige sektorlover som gir forvaltningen hjemmel til å treffe vedtak om hvordan arealene skal brukes.<sup>8</sup> Sektorlovene har forskjellige formål, de håndheves av ulike myndigheter og har ulike virkemidler for å nå politiske mål innenfor de respektive sektorområdene. Det er grunn til å stille spørsmål ved om dagens lovgivning av betydning for klimautslipp, er godt nok samordnet.

*For det fjerde* må forvaltningen ha tilstrekkelig kunnskap om rettsreglene. Mange av lovene som gjelder arealforvaltning, især plan- og bygningsloven, tolkes og håndheves av personer uten juridisk bakgrunn. Det er ikke dermed sagt at de er ikke er kvalifiserte rettsanvendere. Poenget er snarere at tolkning og håndhevelse av rettsregler innen arealforvaltningen, krever oversikt og innsikt i et omfattende og komplekst rettsområde. Dette stiller igjen krav til en presis og pedagogisk oppbygget lovgivning. Vår erfaring er at det foreligger mangelfull kunnskap om rettsreglenes innhold og betydning i forvaltningen, blant annet ved at det

---

<sup>7</sup> Dette kan også leses ut av Høyesteretts uttalelser i det såkalte klimasøksmålet, inntatt i HR-2020-2472-P.

<sup>8</sup> Samordning mellom plan- og bygningsloven og ulike sektorlover er undersøkt i flere rapporter og utredninger; Se blant annet Nikolai K. Winge; *Kampen om arealene* (2013) og *En felles arena for sektorer og interesser?* i EVA-plan, Sigrid Stokstad, Gro S. Hansen, Eivind Junker og Holth & Winge, NIBR-rapport 2020, og Oslo Economics 2021 *Samordning mellom plan- og bygningsloven og utvalgte sektorlover*.

stadig treffes vedtak som bygger på feil forståelse av de rettslige rammene.<sup>9</sup> Vi erfarer også at forvaltningen ikke alltid kjenner til det handlingsrommet rettsreglene gir. Når det skal vedtas nye rettslige virkemidler for å ivareta klima- og naturhensyn, må det sørges for lovteksten blir forståelig, lett anvendelig og at forvaltningen gis tilstrekkelig opplæring og veiledning til å håndheve bestemmelsene i tråd med lovgivers intensjon.

*For det femte* må forvaltningen ha tilstrekkelig ressurser. Det hjelper lite at lovgivningen gir forvaltningen virkemidler til å gjennomføre miljø- og klimatiltak, dersom det ikke finnes ressurser til gjennomføring. Vår erfaring er at dette først og fremst er en utfordring i kommunene, hvor miljøtiltak og andre ikke-lovpålagte oppgaver ofte blir nedprioritert. Så lenge slike oppgaver er frivillige, og ikke lovpålagte, og det ikke ligger noe direkte økonomisk insitament bak arbeidet, kan det være krevende for kommunene å prioritere slik arbeid. Det er viktig at det i lovarbeid tas bevisst stilling til om nye rettslige virkemidler vil kreve mer ressurser til forvaltningen, og om de nye tiltakene skal være av frivillig karakter eller lovpålagte oppgaver.

*For det sjette* må det foreligge velfungerende kontrollmekanismer. Når det gjelder offentlig forvaltning av areal, må det finnes rettslige mekanismer som sikrer kontroll med forvaltningen. Kontrollen må kunne skje både underveis i beslutningsprosessene, og med de endelige beslutningene som treffes. Når det gjelder kontroll i prosess, er det først og fremst forvaltningens egne kontrollregimer som er aktuelle. I plan- og bygningsretten og i energilovgivningen er bestemmelsene om innsigelse helt sentrale. Når det gjelder kontroll med beslutningene, vil både forvaltningens egen kontroll i form av klagebehandling og innsigelse være aktuell, i tillegg til den kontroll som utføres av Sivilombudet og domstolene.

### 3. Klimaloven som sektorovergripende lov for forvaltningen?

Omstillingen til et lavutslippssamfunn nødvendiggjør endringer i dagens lovgivning. Klimahensynets sektorovergripende karakter forutsetter en helhetlig tilnærming til all lovgivning av betydning for klimahensyn. For å sikre at klimamålene nås, må klimahensynet integreres i alle offentlige beslutninger som direkte eller indirekte har betydning for klimagassutslipp. Nedenfor gjør vi rede for og vurderer hvordan klimahensynet kan få en sterkere stilling i hhv. plan- og bygningsloven og i sektorlovgivningen. Før dette reises et mer prinsipielt spørsmål: Bør klimaloven endres, og bør den bli en sektorovergripende lov for forvaltningen?<sup>10</sup>

Det er en utfordrende oppgave å sikre ivaretagelse av et hensyn som går på tvers av sektorer og beslutningsnivåer i forvaltningsapparatet. Den samme utfordringen sto lovgiver overfor i

---

<sup>9</sup> Illustrerende er blant annet Sivilombudets undersøkelse av dispensasjoner fra byggeforbudet langs sjø, som avdekket store feil og mangler ved kommunenes dispensasjonsvedtak, Sivilombudet 2020.

<sup>10</sup> Dette spørsmålet ble også reist i forbindelse med utarbeidelse av klimaloven, se Prop. 77 L (2016-2017) s. 26-29. Vi mener det er god grunn til å reise dette spørsmålet på ny.

arbeidet med ny lov for naturmangfoldet, noe som også er understreket i lovens forarbeider:<sup>11</sup>

*Ivaretagelse av naturens mangfold er et av kjerneområdene innenfor miljøpolitikken. Samtidig er det spesielt komplekst og krevende fordi det forutsetter en helhetlig politikk på tvers av sektorene. Det har gjennom mange år vært gjort mye for å sikre at hensynet til naturmangfoldet integreres i sektorene, men vi har ikke hatt en felles grunnleggende juridisk tilnærming på dette området.*

Det er enkelt å se for en tilsvarende beskrivelse av de utfordringer som gjelder klimahensyn. Man kunne i sitatet ovenfor byttet ut formuleringene «naturens mangfold» og «hensynet til naturmangfoldet» med begrepet «klimahensyn».

Med vedtakelsen av naturmangfoldloven i 2009, har naturmangfoldet fått en langt sterkere, rettslig forankring i lovgivningen enn hva som er tilfelle for klimahensynet. I Stortingets behandling av lovforslaget ble loven omtalt som en «milepæl i arbeidet med å ta vare på og utvikle naturen sitt mangfold i Noreg.»<sup>12</sup> Klimaloven kan ikke sies å utgjøre en tilsvarende milepæl innen klimapolitikken, da den har svært få virkemidler for å operasjonalisere de lovsatte målene om Norge som et lavutslippssamfunn. Loven retter seg kun mot Stortinget og regjeringen, og inneholder ingen bestemmelser som setter rammer for den utøvende forvaltningsvirksomhet. Loven etablerer heller ingen rettigheter eller plikter for private, som kan håndheves ved klage på forvaltningsvedtak eller søksmål for domstolene.

I arbeidet med naturmangfoldloven ble det lagt stor vekt på å integrere hensynet til naturmangfold på tvers av forvaltningssektorene. Ivaretagelse av naturmangfoldet ble fremhevet som et sektorovergrepende hensyn, som ikke kun skulle være en oppgave for de tradisjonelle miljøvernmyndigheter. Det var sentralt for lovgiver å sikre at hensynet til naturmangfoldet ble vurdert og vektlagt av alle forvaltningsorganer, uavhengig av beslutningsnivå og sektortilhørighet. Lovgiver vedtok derfor prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8 til 12. Bestemmelsene lovfester sentrale miljørettslige prinsipper som forvaltningen plikter å vurdere og ta hensyn til når det utøves myndighet som kan påvirke naturmangfoldet, jf. § 7. I tillegg kreves det at vurderingen skal fremgå av vedtaket, noe som må anses som en skjerpet begrunnelsesplikt. Dersom forvaltningen unnlater å vurdere prinsippene, evt. ikke viser hvordan prinsippene er vurdert, vil dette være en saksbehandlingsfeil som kan medføre at vedtaket blir ugyldig. Selv om ikke bestemmelsene setter noen rettslige skranker for forvaltningens kompetanse til å treffe vedtak, skal bestemmelsene sikre at hensynet til naturmangfoldet blir utredet og vurdert i enhver beslutningsprosess som berører naturmangfoldet.

Et mulig grep for å sikre omstillingen til et lavutslippssamfunn vil være å utvide klimalovens virkeområde til å bli en sektorovergrepende lov for forvaltningen. Etter vår vurdering bør klimaloven lovfeste de samme miljørettslige prinsippene som er inntatt i naturmangfoldloven kapittel 2. Dette omfatter prinsippene om best mulig kunnskap, føre-var, samlet belastning/utslipp, best mulig teknikk og lokalisering, samt at forurenseren

<sup>11</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 14.

<sup>12</sup> Innst. O. nr. 100 (2008-2009) s. 12.

betaler. Dette vil skjerpe forvaltningens utrednings- og begrunnelsesplikt i alle saker som har betydning for klimagassutslipp. I tillegg vil vedtak som lider av feil eller mangler, kunne prøves rettslig, enten i klagesak eller i domstolene. Dette vil kunne synliggjøre klimahensynet som et sektorovergripende hensyn, og bidra til at forvaltningen legger større vekt på å finne løsninger som innebærer minst mulig klimagassutslipp.

Vi etterlyser altså ikke en «klimapilar» i norsk lovgivning, som nærmest skulle erstatte alle sektorlover, gjennom å samle alle klimavirkemidler i en lov.<sup>13</sup> Vi mener derimot det bør vurderes å tydeliggjøre kravene til forvaltningens saksbehandling og skjønnsutøvelse i saker som har betydning for klimahensynet. Dette kan etter vårt syn skje etter mønster fra naturmangfoldloven, gjennom endringer i klimaloven. Slike krav vil være bindende for forvaltningen på alle nivåer, og gi klimaloven langt større rettslig betydning enn i dag. Dette kan gjøres uten en full revisjon av eksempelvis forurensningsloven og klimakvoteloven. Dette var noe departement trakk frem i forarbeidene til klimaloven, hvor det ble argument mot behovet for en «klimapilar» i lovverket. I lys av de mange lovene vi behandler i våre utredninger mener vi departementets tilnærming var for snever, og at en styrking av klimaloven, som en lov med felles krav til saksbehandling av saker med betydning for klimahensynet, bør vurderes. Sammen med de endringsforslag som foreslås i hhv. plan- og bygningsloven og et utvalg sektorlover, vil en slik revisjon av klimaloven utvilsomt styrke klimahensynets stilling i norsk rett.

## 4. Klimahensynets stilling i plan- og bygningsloven

### 4.1 Innledning

Plan- og bygningsloven er en av de viktigste lovene vi har for å ivareta klima- og naturhensyn. Arealplaner, vedtatt etter reglene i plan- og bygningsloven, bestemmer i stor grad hvordan arealene skal brukes. Denne bruken påvirker i sin tur både klimagassutslipp, naturens egne karbonlagre og naturens evne til å ta opp klimagasser. Plan- og bygningsloven har i sin formålsbestemmelse pbl. § 1-1, som overordnet målsetting å bidra til en *bærekraftig utvikling*. Loven slår i samme bestemmelse slår fast at loven både skal sikre utbygging og vern. Dermed oppstår spørsmålet hvordan plan- og bygningsloven veker eller avveier slike interesser, som ofte vil stå mot hverandre. Svaret på dette er enkelt. Plan- og bygningsloven prioriterer ikke mellom ulike arealbruksinteresser. Eller sagt på en annen måte: Jussen overlater til politikken å gjøre prioriteringen mellom utbygging og vern, herunder også hvor og hvordan utbygging skal skje.

Loven legger opp til at arealbruken i utgangspunktet skal bestemmes lokalt. Myndigheten til å vedta arealplaner er i stor grad lagt til lokalpolitikkerne, gjennom kommunestyrene som folkevalgt organ. Vi kan på mange måter si at de vide fullmaktene Stortinget har gitt lokalpolitikkerne på dette området er et kjennetegn ved loven. For arealbruksendringers betydning for klimagassutslipp og naturens evne til å ta opp klimagasser, som er spørsmål som fordrer at man løfter blikket mot regionale, nasjonale og internasjonale utfordringer,

<sup>13</sup> Vi opplever det var diskusjonen det er redegjort for i Prop. 77 L (2016-2017) Lov om klimamål (Klimaloven) s. 27.

kan et slik system fremstå som sårbart. Likevel er det viktig å understreke at plan- og bygningsloven har virkemidler som kan bøte på noe av denne sårbarheten.

*For det første* kan regionale og nasjonale myndigheter utøve kontroll med kommunene i planprosesser. Gjennom retten og plikten til å medvirke i planprosesser, herunder adgangen til å fremme innsigelse til planer, kan slike organer kontrollere at kommunene legger tilstrekkelig vekt på klima- og naturhensyn i planleggingen. Det vil si, disse organene kan fremtvinge avgjørelser/prioriteringer på departementsnivå, gjennom statsrådets avgjørelse i innsigelsessaker. På denne måten sikrer systemet at også de øverste myndigheter må prioritere, og senere også kan holdes ansvarlig for disse prioriteringene.

*For det andre* har staten en rekke andre virkemidler til å gripe inn overfor kommunene. Staten har adgang til å vedta statlig planer, omgjøre kommunale planer, og ikke minst gjennom klagebehandling å drive kontroll med om kommunene holder seg innenfor de rettslige rammene loven oppstiller.

*For det tredje* er det et kjennetegn ved loven at den oppstiller omfattende saksbehandlingsregler. Kommunene må selvsagt følge disse reglene. Det å bestemme om en arealplan skal vedtas eller ikke, herunder hva som skal være innholdet i planen, er politikk. Om saksbehandlingsreglene er fulgt eller ikke, er et spørsmål om juss, og domstolene kan og skal her fullt ut prøve kommunenes planvedtak.

Delutredning 2 er en relativt omfattende gjennomgang av plan- og bygningsloven. Her skal vi nøye oss med en oppsummering av: (1) lovens betydning som en sektorovergripende lov, (2) det rettslige handlingsrommet for å ivareta klimahensyn og (3) behovet for lovendringer.

### 4.2 Arealplaners sektorovergripende virkning

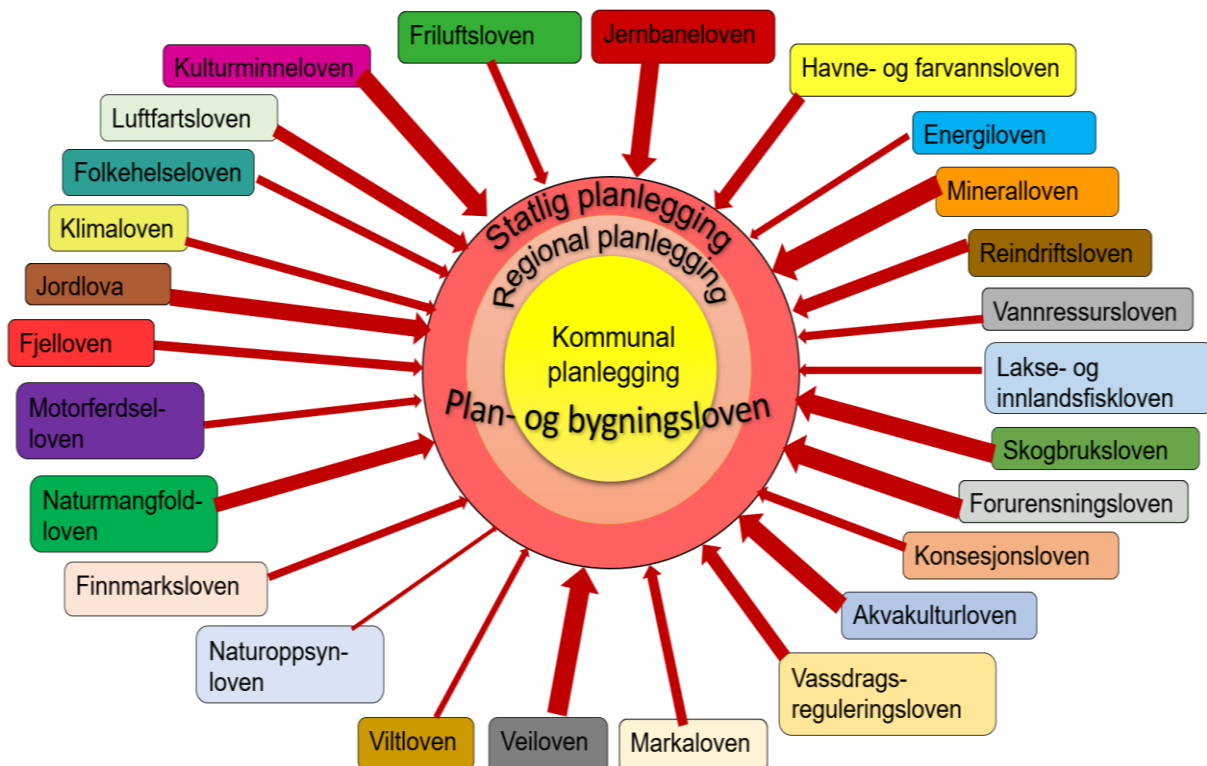
Det er flere grunner til å omtale plan- og bygningsloven som vår viktigste klimalov. Etter vårt syn er det særlig to «egenskaper» ved loven som bør trekkes frem her. For det første at kommunens arealplaner er rettslig bindende. For det andre at disse planene er sektorovergripende. Strengt tatt kunne man si at disse egenskapene dekkes av begrepet *sektorovergripende*, men som et pedagogisk grep her kan det være et poeng å skille mellom disse to egenskapene.

Det at kommunene vedtar rettslig bindende arealplaner betyr i realiteten at disse planene har samme virkning for borgerne og myndighetene, som om arealbruken var direkte bestemt i loven. Gyldig vedtatte planer er rettslig bindende for borgerne (grunneiere), andre myndigheter og kommunen selv. Planene bestemmer hva som er lovlig arealbruk.

Det at plan- og bygningsloven er sektorovergripende betyr at arealplanene, innenfor de rettslige rammene plan- og bygningsloven oppstiller, også må følges av andre myndigheter når de treffer avgjørelser etter annet lovverk enn plan- og bygningsloven. Særlig betydning får dette prinsippet der sektorlovene åpner for å gi tillatelser til ulike former for tiltak. Disse tiltakene må da, i tillegg til å få tillatelse fra sektormyndigheten, også ligge innenfor de rammene arealplanene for det konkrete området bestemmer. En kan oppsummere med at alle tiltak, også de det gis tillatelse til etter andre loven enn plan- og bygningsloven, som

faller innenfor plan- og bygningslovens tiltaksbestemmelse § 1-6 ikke må være i strid med den rettslig bindende planen for området. Plan- og bygningsloven har på den andre side noen begrensninger når det kommer til å regulere «virksomheter» som sådan, og her vil ofte sektorlovene stå på egne ben som styrende. En kan bruke oppføring av et fabrikkbygg som eksempel. Oppføringen av selve bygget og andre fysiske tiltak på en bestemt tomt må skje innenfor rammene av arealplanen for området. Selve fabrikkvirksomheten, eksempelvis utslipp av forurensende gasser, må som den klare hovedregel reguleres gjennom reglene i forurensningsloven. På denne måten kan vi si at arealplaner etter plan- og bygningsloven er helt nødvendig som utgangspunkt for styring av utslipp, men ikke tilstrekkelig som virkemiddel alene.

Disse tilsynelatende klare og enkle rettslige prinsippene i plan- og bygningsloven svekkes gjennom sektorlovenes mange ulike koblingsmodeller til plan- og bygningsloven, og til dels også gjennom det som synes å være forvaltningens praksis på enkelte områder.



Ved siden av plan- og bygningsloven, har en rekke sektorlover betydning for klimagassutslipp. Plan- og bygningsloven er ment å danne en felles arena for alle beslutninger om arealbruk. Koblingene mellom plan- og bygningsloven og de forskjellige sektorlovene varierer fra lov til lov, hvor det er ulike styrkeforhold mellom plansystemet og den enkelte sektorlov. Dette skaper utfordringer med å sikre en helhetlig og samordnet klimaforvaltning. Dette er forsøkt synliggjort med «tykkelsen» på pilene i figuren ovenfor, hvor tykk pil indikerer at plan- og bygningsloven setter standarden, mens tynn pil indikerer mindre sterk kobling til plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsloven er ment å skulle ha sektorovergripende virkning. I plan- og bygningsloven kommer dette til uttrykk flere steder, herunder gjennom planenes rettsvirkning. Klarest kommer dette likevel til uttrykk i den generelle planplikten i pbl. § 12-1 tredje ledd som sier:

*For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-2, jf. 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.*

Den planplikten som fremkommer av den første setningen, skal sikre at arealbruk avklares i en reguleringsplan før tiltak (*større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn*) igangsettes. Som vi ser av den siste setningen, er det kun gjort unntak fra denne plikten for konsesjonspliktige anlegg for energi etter nærmere bestemte lover. Planplikten etter plan- og bygningsloven gjelder, om ikke klare unntak fra denne plikten gis i plan- og bygningsloven eller eventuelt i annet regelverk. I praksis ser vi at enkelte sektorer «definerer» seg bort fra denne planplikten, gjennom egne tolkninger av regelverket. Eksempler på dette er landbruksmyndighetens praksis knyttet til landbruksveier og akvakulturmyndighetenes praksis knyttet til etablering av oppdrettsanlegg. I begge tilfeller er det tale om tiltak som omfattes av den planplikten pbl. § 12-1 oppstiller. Det er unntak fra hovedregelen som krever begrunnelse, ikke hovedregelen. Planplikten er et eksempel på et rettslig virkemiddel som kan være svært viktig for å nå klimamål, ettersom sektormyndigheter i planprosesser må samordne seg og ikke minst fordi det kan drives politisk og rettslig kontroll med de prioriteringen som gjøres i slike prosesser.

De mange sektorlovene som er vedtatt, og som har betydning både for arealbruk og klimagassutslipp, har svært ulike koblinger mot plan- og bygningsloven. Dette skaper praktisk usikkerhet, og i noen tilfeller rettslig usikkerhet. Med dette kan plan- og bygningsloven miste noe av sin betydning som en klimalov. Den generelle tanken i plan- og bygningslovens forarbeider, tanken om loven som en arena for beslutninger om arealbruk, gjør loven godt egnet til også å være en arena for beslutninger av betydning for klimagassutslipp. Med arena mener vi ikke nødvendigvis at alle beslutninger skal tas innenfor plan- og bygningslovens system. Selve arealbruksavklaringen bør imidlertid alltid skje innenfor rammene satt i plandelen av plan- og bygningsloven, herunder planplikten. I lys av internasjonale forpliktelser på klima- og naturområdet er det klart at plankravet, i større grad enn andre virkemidler i lovgivning, sikrer muligheten for medvirkning, samordning, oversikt og kontroll med forvaltningens samlede beslutninger om arealbruk som kan få betydning for klimagass utslipp og opptak av klimagasser.

#### 4.3 Det rettslige handlingsrommet til å ivareta klimahensyn i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven gir myndighetene en meget omfattende «verktøykasse» for å ivareta klimahensyn i plan- og byggesaker. Gjennom å bestemme hvilke arealer som skal bygges ut, hvordan arealene skal bygges ut og hvilke materialer som skal brukes osv., er det mange virkemidler i loven som direkte og indirekte får betydning for klimagassutslipp.

Arealplaner gir myndighetene et verktøy med et meget stort handlingsrom når det kommer til å styre hvordan arealene skal brukes. Planmyndighetene har også full anledning til å endre og å oppheve vedtatte planer som de mener tar for lite hensyn til klimaet. Det er gjennom

valg av arealformål, bruk av hensynsoner og bruk av bestemmelser at arealbruken helt kontret styres i arealplaner.

Lovgiverintensjonen er selvsagt at kommunene, gjennom sin planlegging skal sikre at nasjonale, regionale og lokale hensyn ivaretas. Statlige og regionale myndigheter er gitt flere virkemidler for å sikre at nasjonale og regionale interesser ivaretas.

Statlige virkemidler er listet opp i lovens kapittel 6. Staten kan gi føringer for den regionale og lokale planleggingen gjennom statlige forventninger til regionale og kommunal planlegging. Staten kan også vedta statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser. I tillegg kan staten vedta statlige planer, som i realiteten setter det regionale og kommunale plannivået til side. I det hele tatt kan staten i stor grad styre den regionale og kommunale planleggingen dersom staten ønsker det. Det er et politisk valg hvorvidt og hvordan staten velger å bruke disse styringsmidlene. I en omstilling til et lavutslippssamfunn er dette viktig å være klar over. Det er generelt ikke grunnlag for å si at staten mangler rettslige virkemidler for å sikre ivaretagelse av klimahensynet. Dette betyr i sin tur ikke at presiseringer og styrking av statens rett og plikt til å sikre reduksjon av klimagassutslipp i plan- og bygningsloven ikke er nødvendig.

Det regionale plannivået (fylkeskommunene) er ikke gitt det samme vide rettslige handlingsrommet som stat og kommune. Fylkeskommunene kan vedta regionale planer og gi regionale planbestemmelser. Slike planer kan gi grunnlag for innspill og innsigelser i kommunale planprosesser. Disse er derimot ikke rettslig bindende.

I praksis er det i dag kommunene som er den viktigste planmyndigheten. Kommunene, er som nevnt ovenfor, gitt en rekke virkemidler til styring av arealbruken, som i sin tur i stor grad påvirker klimagassutslipp. Mange kommuner har vedtatt egne klimaplaner, og har et stort fokus på reduksjon av klimagassutslipp og sikring av opptak av klimagasser. For kommunene som skal balansere ulike hensyn og interesser, kan det nok være vanskelig å prioritere klimahensyn foran eksempelvis, sysselsetting, utbygging og lokale inntektsmuligheter. Det er nok grunnlag for å stille spørsmål ved om plan- og bygningsloven i tilstrekkelig grad sikrer at kommunene tar klimahensyn. Dersom kommunen ikke kjenner til det rettslige handlingsrommet loven gir er det i seg selv en systemsvakhet. Manglende vilje til å følge opp lovgivningen, uten at dette får konsekvenser er en annen systemsvakhet. En tredje systemsvakhet er manglende kontroll med om kommunene praktiserer loven innenfor de rettslige rammene loven setter.

Noen sentrale virkemidler i plan- og bygningsloven i dag for å ivareta klimahensyn er:

- Styring gjennom å vedta arealplaner.
- Bruk av innsigelse
- Pålegge utredninger (konsekvensutredninger eller andre former for utredninger)
- Fastsette arealformål (utbygging eller vern)
- Fastsette hensynsoner
- Gi bestemmelser til arealplaner
- Bruke utbyggingsavtaler aktivt
- Ekspropriere arealer



I lys av dette er det interessant å se på hvordan loven kan styrkes for å sikre bedre ivaretagelse av klimahensynet.

## 4.4 Behovet for endringer i plan- og bygningsloven

Selv om plan- og bygningsloven gir svært mange muligheter til å sikre klimahensynet slik den er vedtatt, er det etter vårt syn, likevel behov for lovendringer. I vår delutredning 2 diskuterer vi en rekke lovendringer, og gir også enkelte anbefalinger. Vi kan skille mellom forslag som (1) løfter frem klimahensynet i loven, (2) gir tydeligere grunnlag for kontroll med kommunene, (3) gir sterkere føringer på saksbehandlingen og (4) gir kommunene større handlingsrom til å gi konkrete planbestemmelser for å sikre og ivareta klimahensyn.

Innenfor rammene av sammendraget her er det ikke rom for annet enn å vise til eksempler på forslag vi kommer med i delutredning 2 innenfor de de fire nevnte kategoriene.

Vi foreslår at lovens formålsbestemmelse pbl. § 1-1 endres slik at klimahensynet på denne måten løftes frem i loven. I diskusjonene rundt utformingen av lovens formålsbestemmelse, var det en del skepsis rundt det å løfte frem enkelthensyn i formålsbestemmelsen. Vi mener imidlertid klimahensynet er så gjennomgripende for all planlegging og myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven at dette bør løftes frem. Dette vil være et klart og tydelig signal fra lovgiver om at klimahensynet alltid skal løftes frem i beslutninger etter plan- og bygningsloven. Det kan selvsagt hevdes at en slik lovendring er overflødig, ettersom begrepet bærekraftig utvikling som vi finner i pbl. § 1-1 første setning, også dekker klimahensynet. Vi mener likevel en tydeliggjøring, som et signal, er viktig.

Videre bør det i loven presiseres at klimahensynet er en statlig interesse. På denne måten sikrer man i større grad enn det som er tilfellet i dag at statlige myndigheter griper inn overfor regionale og kommunale myndighets planlegging, der det ikke tas tilstrekkelig klimahensyn. En tydeliggjøring av klimahensynet som en statlig interesse gir i seg selv grunnlag for statlige myndigheter til å fremme innsigelser. Man kan også se for seg en tydeliggjøring av en plikt til å fremme innsigelse når kommunene ikke tar tilstrekkelig klimahensyn i sine planer. Systemet bør etter vårt syn innrettes slik at myndighetene ansvarliggjøres. En innsigelse som løftes opp til departementet (KDD) for avgjørelse sikrer at man kan holde regjeringen politisk ansvarlig for de beslutninger som tas. Ser en på avgjørelser i innsigelsessaker, eksempelvis 22/3777-8<sup>14</sup> (Hole kommune - motsegn til arealdelen av kommuneplanen 2019-2030), finner man at det ofte ikke er vilje til å prioritere klimahensyn i enkeltsaker. Vårt forslag endrer ikke på det rettslige handlingsrommet for regjeringen til å prioritere bort klimahensynet, men synliggjør og skjerper kravet til begrunnelse for å prioritere bort hensynet.

Det er etter vårt syn klart at også saksbehandlingsreglene i loven, herunder i forskrifter til loven, må styrkes slik at klimahensynet alltid inngår i de vurderinger som tas. Det er særlig viktig at saksbehandlingsregler, som skal sikre utredning av planer og tiltak før beslutninger tas, viser hvilken påvirkning disse har for klima, herunder klimagassutslipp. Vi foreslår at

---

<sup>14</sup> [Hole kommune - motsegn til arealdelen av kommuneplanen 2019-2030 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

både plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften endres på en slik måte at klimahensynet alltid skal utredes og synliggjøres i konsekvensutredninger.

I praksis har de også dukket opp spørsmål omkring kommunens adgang til å gi arealplanbestemmelser som skal sikre lave klimagassutslipp i bygge og anleggsfasen. Det har også dukket opp spørsmål omkring kommunens adgang til å gi bestemmelser som regulerer utslipp fra den virksomheten som skal drives fra arealene etter en utbygging har funnet sted. Det er viktig at forvaltningen gis klare hjemler til å oppstille krav til bygge- og anleggsfasen og til virksomheter. Slike krav reiser imidlertid kompliserte spørsmål om hvor i lovverket dette skal forankres, hvordan samordningen i lovverket skal være og hvilke organer som skal ha myndighet til å oppstille slike krav. Omstillingen til et lavutslippssamfunn krever tydelige hjemler til å oppstille krav og god avklaring i lovverket av ansvarsforholdet mellom de ulike myndigheter. Plan- og bygningsloven er etter vårt syn i dag et tydelig lovverk når det kommer til å styre det som omfattes av lovens definisjon av tiltak. Dersom loven i større grad også skal styre og oppstille krav til selve virksomheten som drives fra de ulike arealene bør dette komme tydeligere til uttrykk i loven. I dag er det begrenset rom for å styre måten virksomhet drives på.

Etter vårt syn er likevel ikke loven i seg selv det største problemet i dag. Manglende kunnskap om det rettslige handlingsrommet er et problem, manglende evne og vilje til å utnytte handlingsrommet er et annet problem og et tredje problem er manglende kontroll med at arealforvaltningen følger opp Stortingets signaler om mer klimavennlig planlegging og arealbruk.

## 5. Klimahensynets stilling i et utvalg andre lover

### 5.1 Innledning

Noen lover utmerker seg når det kommer til deres betydning for klimagassutslipp. Vi har allerede trukket frem klimaloven og plan- og bygningsloven, som på svært ulikt vis har stor betydning. Blant sektorlovene kan man si at særlig klimakvoteloven og til dels forurensningsloven, utmerker seg som en «klimalover».

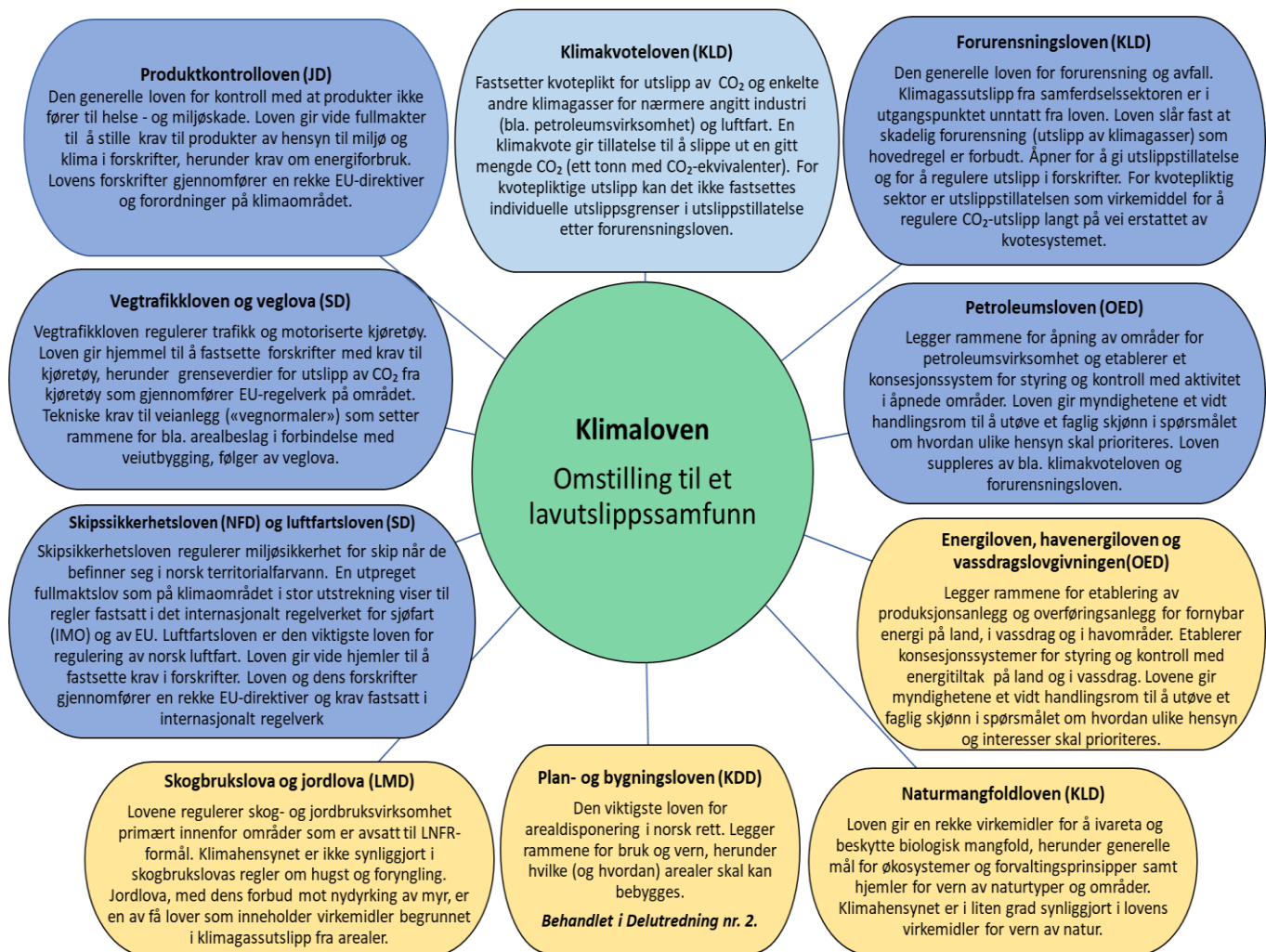
Det er likevel viktig å understreke at det er summen av lovgivning, som direkte eller indirekte får betydning for klimagassutslipp og opptak av klimagasser, som bør være fokuset når man skal løfte blikket og se på hvilke verktøy lovgivningen gir, eller mangler. Vi har latt dette være vårt utgangspunkt for delutredning 3. Med grunnlag i en gjennomgang av en rekke viktige lover har vi ønsket å belyse hva slags beslutningssystemer lovene hver for seg og samlet utgjør. Omfanget av lover som har betydning for klimaet er stort. Det kan være tankevekkende og interessant i 2023 å minne om en uttalelse i NOU 1972: 1 *Bruken av Norges Naturressurser*, hvor det sies:

*En svakhet ved lovverket tør være at de forskjellige lover ikke er tilstrekkelig koordinert og at de ikke alltid har hensiktsmessig sammenheng med det eksisterende forvaltningsapparat. Med den stigende tendens til å vedta nye lover, uten samtidig å vurdere de forvaltningsmessige konsekvenser, er lovverket etter hvert blitt så vidt komplisert at det i seg selv er blitt en hindring for en rasjonell planlegging og ressursutnytting.*

Bildet har nok ikke endret seg til det bedre. Det er etter vårt syn grunn til å tro at kompleksiteten i lovverket i 2023 i seg selv er til hinder for god og effektiv håndtering og ivaretagelse av klimahensynet i forvaltningen. Det er for mange lover, med for mange ulike rettslige virkemidler og for svak koordinering mellom de ulike lovene. I tillegg til dette er systemet sårbart når det gjelder feil lovanvendelse i forvaltningen og svak kontroll med forvaltningen.

### 5.2 utfordringer knyttet til dagens system

Vår gjennomgang av sektorlovene, som ikke er uttømmende, som har betydning for klimahensynet, viser et stort «mangfold» av lover. Det er (1) privatrettslige lover (lover som styrer forholdet mellom private) som har betydning og det er (2) offentligrettslige lover (lover som styrer forholdet mellom myndighetene og borgerne, eller mellom myndighetene) som har betydning. I enkelte tilfeller har vi også (3) lover og forskrifter som er implementeringer av internasjonale avtaler og forpliktelser, herunder EU-direktiver og EU-forordninger.



Forenklet fremstilling av sentrale lovers betydning i et omstillingsperspektiv. Lover markert med gult har særlig betydning for arealdisponering på fastlands Norge. Ansvarlig departementet for lovene følger i parentes: Justisdepartementet (JD), Klima- og miljødepartementet (KLD), Samferdselsdepartementet (SD), Landbruks- og matdepartementet (LMD), Olje- og energidepartementet (OED), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).

Anskaffelsesloven er et eksempel på en lov som regulerer privatrettslige forhold, og som har stor betydning for klimaet. Lovens slår fast at den skal praktiseres slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Det offentlige har gjennom sine anskaffelser en meget stor adgang til å sikre at innkjøp gjøres på en måte som i størst mulig grad unngår uheldige og uønskede klimaeffekter. Det er underlig at dette regelverket ikke er blitt brukt i større grad som et virkemiddel for å nå klimamålene som er satt av Stortinget gjennom klimaloven. Regjeringen har nå ute på høring et forslag om at miljøhensyn alltid skal vektas minimum 30 prosent. Dette vil være en klar styrking av klimahensynet ved offentlige anskaffelser. Det kan likevel spørres om hvorfor kravet ikke er enda høyere som en hovedregel, eksempelvis 50 prosent, og at unntak fra en slik regel eventuelt må begrunnes særskilt.

Forurensningsloven er et eksempel på en lov som regulerer offentlig myndighetsutøvelse, og som, i likhet med anskaffelsesloven, har stor betydning for klimaomstillingen. Både forurensningsloven i seg selv, men ikke minst den vide adgangen loven oppstiller for å gi forskrifter, gjør loven til et meget egnet virkemiddel for å nå klimamål. Særlig viktig er det beslutningssystemet forurensningsloven utgjør. Gjennom kravet til utslippstillatelse, den vide adgangen til å oppstille vilkår, den vide adgangen til å omgjøre gitte tillatelser, stenge erstatningsbestemmelser og virkemidler til å følge opp ulovligheter, utgjør loven er robust og helhetlig beslutningssystem. Likevel er det viktig å understreke at mange og viktige kilder til klimagassutslipp faller utenfor lovens virkeområde. Eksempler på virksomhetsområder som helt eller delvis faller utenfor eller som det er knyttet særlige begrensninger til er; forurensning (vanlig) fra landbrukssektoren og midlertidig bygge- og anleggsvirksomhet, petroleumssektoren og kvotepliktig sektor.

I delutredning 3 behandler vi mange lover. Disse lovene er til dels av svært ulik karakter, og med svært ulikt innhold. De har også ulik betydning for hovedtemaet i våre utredninger, nemlig veien mot et lavutslippssamfunn. I vår gjennomgang av ulike lover i delutredning 3 har et hovedfokus vært å rette blikket mot lovene som eksempler på ulike beslutningssystemer. Lovgivningen er i seg selv sjelden tilstrekkelig til å løse utfordringer innenfor miljøretten, herunder ivaretagelse klima- og naturhensyn. Lovgivningen må lande i et landskap hvor det er evne og vilje til å følge opp lovgivningen. I tillegg må lovgivningen innrettes slik at forvaltningen og domstolene kan drive effektiv kontroll med private og offentlige aktører, herunder kontrollere at forvaltningen selv legger til grunn riktig lovforståelse. Plan- og bygningsloven er slik vi ser det et eksempel på et beslutningssystemer som i stor grad gir mulighet for slik kontroll.

Vårt inntrykk er at den meget fragmenterte og svært ulike lovgivningen som har betydning for klimagassutslipp i seg selv skaper utfordringer. Det er vanskelig å se for seg at alle denne lovgivningen vil kunne endres samlet og raskt. Vi mener derfor det først og fremst bør vurderes grep i lovgivningen som på effektivt vis sikrer grundigere behandling av klimahensynet i offentlig saksbehandling, sikrer muligheten til å ta klimahensyn i beslutninger og sikrer bedre kontroll med aktørene og herunder den offentlige forvaltningen. Vi tror dette vil kunne gi betydelige effekter.

## 6. Behovet for endringer

Våre utredninger for Klimautvalget har vist at omstillingen til et lavutslippssamfunn nødvendiggjør en rekke lovendringer, men også at det ligger et betydelig handlingsrom i dagens lovgivning. I delutredning 1 har vi vist til en del forutsetninger som må være på plass for at nye regler skal kunne bidra til å operasjonalisere klimapolitiske mål. I delutredning 2 har vi vist at klimahensynet er lite synliggjort i plan- og bygningsloven, og kommet med en rekke forslag til lovendringer som bør vurderes som et ledd i arbeidet med klimaomstillingen. Delutredning 3 viser at klimahensynet i liten grad er innarbeidet i alle sektorlovene som har betydning for klimagassutslipp. Dette har synliggjort behovet for en helhetlig gjennomgang av all lovgivning, hvor siktemålet må være å gi bestemmelser som sikrer at klimahensynet utredes og vektlegges på tvers av sektorene i forvaltningsapparatet.

Det er nok grunnlag for mange diskusjoner om hvordan lovverket bør endres fremover for å styrke klimahensynet. Utredningene har løftet frem en del forslag som kan gi grunnlag for videre diskusjoner.

### Overordnet fra delutredning 1:

- Gjøre klimaloven til en sektorovergripende lov som setter krav til forvaltningens saksbehandling og beslutninger av betydning for klima, etter mønster fra naturmangfoldloven kapittel 2. Alle offentlige beslutninger, herunder avtaler som det offentlige inngår, som har eller kan få betydning for klimagassutslipp og/eller opptak av klimagasser, skal vise hvordan klimahensynet er vurdert, vektet og hensyntatt i beslutningene/avtalene.

### Overordnet fra delutredning 2:

- Tydeliggjøre klimahensynet i plan- og bygningsloven. Klimahensynet bør komme eksplisitt til uttrykk i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse. Videre bør klimahensynet synliggjøres i bestemmelsene som gjelder statlig, regional og lokal planlegging, samt i utvalgte deler av byggesaksdelen.
- Løfte frem (eksplisitt) klimahensynet og naturhensynet som nasjonale interesser i plan- og bygningsloven.
- Tydeliggjøre nasjonale og regionale myndigheters plikt til å fremme innsigelse der de, etter en faglig vurdering, finner at klima- og naturhensynet settes til side på en måte som er i strid med internasjonale forpliktelser og/eller føringer fra Stortinget eller Regjeringen.
- Innføre en bestemmelse om at reguleringsplaner som er i strid med kommuneplanens arealdel ikke kan initieres og vedtas av kommunen uten at departementet (KDD) alltid først godkjenner utleggelse av slik plan på høring og senere også godkjenner eventuell vedtakelse i kommunen.
- Innføre nye arealformål, hensynsoner og bestemmelser for å sikre restaurering av arealer som er eller kan være viktige for klima- og naturhensyn.
- Vurdere å gi tydeligere hjemler i plan- og bygningsloven for kommunene til å gi bestemmelser om klimagassutslipp fra virksomheter som faller utenfor forurensningslovens eller klimavotelovens virkeområde.

**Overordnet fra delutredning 3:**

- En gjennomgang og endring av koblingsbestemmelser i sektorlovene mot plan- og bygningsloven. Det bør videre vurderes å vedta en særskilt bestemmelse i plan- og bygningsloven, som regulerer forholdet ut til alle andre offentligrettslige lover av betydning for klima og arealbruk.
- Større krav til ivaretagelse av klimahensynet i alle forvaltingsorganer, herunder særlig ved offentlige anskaffelser.
- En gjennomgang av alle sektorlover som har betydning for klimahensyn, med sikte på å synliggjøre klimahensynet i både saksbehandlingsbestemmelser og i bestemmelser som oppstiller rammer og skranker for forvaltningens skjønn.
- Styrke jord- og skogbrukslova som beslutningssystemer, herunder innføre generell meldeplikt på hogst av et nærmere bestemt omfang, samt tydeliggjøre og innføre ivaretagelse av klimahensynet krav i alle tildelinger og støtteordninger i landbruket.
- Gi klare bestemmelser om anledningen til å oppstille vilkår for å ivareta klimahensynet i alle forskrifter hjemlet i jord- og skogbrukslova.

**Overordnet og uavhengig av de ulike delutredningene:**

- Styrke plikten til å konsekvensutrede planer og tiltak som kan få betydning for klimagassutslipp og opptak av klimagasser. Revisjon av forskrift om konsekvensutredninger, slik at den rendyrkes som et virkemiddel for å sikre kunnskap om planer og tiltaks effekt på klima- og naturhensyn.
- Sikre at utbygging, uansett lovgrunnlag, ikke skjer etter eldre planer, eldre konsesjoner og eldre tillatelser, men at utbygging alltid skjer med utgangspunkt relativt nye beslutninger.