

# Juridisk utredning for Klimautvalget 2050



---

## Første utredning

*Juridiske styringsmidler for å oppnå målet om et lavutslippssamfunn*

---

Utarbeidet av  
Holth & Winge AS

Forsidebilde: Shutterstock

## Innhold

Kapittel 1 Innledning .....	3
1.1 Tema .....	3
1.2 Begreper og avgrensninger .....	3
1.3 Metodiske spørsmål og utredningenes innhold.....	4
Kapittel 2 Rettslig regulering som styringsmiddel.....	6
2.1 Generelt om styringsmidler.....	6
2.2 Rettslige styringsmidler for å redusere klimagassutslipp.....	7
Kapittel 3 Jussens rolle på veien mot et lavutslippssamfunn.....	10
3.1 Hva ligger i omstillingen til et lavutslippssamfunn – i et rettslig perspektiv?.....	10
3.2 Beslutningssystemene.....	11
Kapittel 4 Forutsetninger for at rettsregler kan bidra til et lavutslippssamfunn .....	16
4.1 Innledning.....	16
4.2 Forutsetning nr. 1: Klimahensynet må integreres i saksbehandlingsregler .....	17
4.3 Forutsetning nr. 2: Forvaltningen må ha rett og plikt til å vektlegge klimahensyn .....	18
4.4 Forutsetning nr. 3: Forvaltningens virksomhet må samordnes .....	20
4.5 Forutsetning nr. 4: Forvaltningen må ha kunnskap om rettsreglene.....	21
4.6 Forutsetning nr. 5: Forvaltningen må ha tilstrekkelig ressurser .....	22
4.7 Forutsetning nr. 6: Det må foreligge velfungerende kontrollmekanismer .....	22
Kapittel 5 Klimaloven som sektorovergripende lov for forvaltningen? .....	22

## Kapittel 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 enhver virksomhet og i enhver offentlig beslutning som direkte eller indirekte har betydning for klimagassutslipp. I hvilken grad klimahensyn hensyntas i offentlige beslutningsprosesser, og dermed legger føringer for vårt handlingsmønster, beror på mange faktorer. Denne utredningen ser nærmere på jussens rolle på veien mot et lavutslippssamfunn. Nærmere bestemt gjør utredningen rede for og diskuterer hvordan juridiske styringsmidler kan bidra til en effektiv operasjonalisering av klimapolitiske mål.

Utredningen er den første av i alt tre delutredninger utarbeidet for Klimautvalget 2050. Hensikten med denne utredningen er å gi utvalget økt innsikt i, og forståelse av, rettslig regulering som styringsmiddel for samfunnsutviklingen. Utredningen vil også danne grunnlaget for andre og tredje delutredning, som undersøker og diskuterer hvilke lovendringer, som etter vår vurdering, bør utredes nærmere i henholdsvis plan- og bygningsloven og i et utvalg sektorlover. De tre delutredningene er sammenfattet i en felles rapport, som blant annet inneholder en oversikt våre viktigste funn og 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. Våre utredninger 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.*

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 arealforvaltningen, utgjør derfor kjernen i våre utredninger. 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. Debatten omkring vindkraftutbygging i Norge viser hvor krevende det kan være å ivareta både klima- og naturhensyn i samme beslutningsprosesser. Dette forutsetter et rettslig rammeverk som

---

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

sikrer at beslutninger om arealbruk bygger på tilstrekkelig kunnskap om både klimaeffekt og konsekvenser for naturmangfoldet. Likevel er det nok slik at de fleste utbyggingssaker, hvor det legges beslag på nye areal, både påvirker klimahensynet og naturhensynet negativt. Regjeringens beslutning om å utrede en endring av verneforskriften for Lågendeltaet for å utvide E6, er et eksempel på en sak hvor begge hensynene settes til side.

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 operasjonalisere 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 etterleve de intensjoner og krav som ligger i våre internasjonale forpliktelser.

Våre 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, er det offentlig styring av arealbruk som har størst påvirkning på den retning samfunnet tar med hensyn til klimaomstillingen. Som vi skal se, gir dagens lovverk forvaltningen utstrakt handlingsrom til å treffe beslutninger om hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes. 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.<sup>2</sup>

Utredningene avgrenses mot tiltak knyttet til klimatilpasning. Selv om dette er et 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.

### 1.3 Metodiske spørsmål og utredningenes innhold

De tre utredningene 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.

---

<sup>2</sup> I delutredning 3 gis det likevel en kort omtale av enkelte privatrettslige lover som har betydning for klimagassutslipp.

På grunnlag av utredningenes funn, vil forslag til tiltak som kan bidra til en styrket operasjonalisering av klimamålene diskuteres. Enkelte tiltak vil kunne gjennomføres nokså enkelt, f.eks. ved å synliggjøre klimahensynet i departementets veiledere til forvaltningen. Andre tiltak vil kreve lovendringer. Delutredning 2 og 3 vil fortløpende peke på behov for endringer i dagens regelverk, som etter vår vurdering vil være nødvendige på veien mot et lavutslippssamfunn. 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.

Vår leveranse til Klimautvalget består av tre delutredninger, samt en sammenfattende rapport. Den første delutredningen, som du nå leser, gir et overordnet blikk på rettsregler som virkemiddel for å styre samfunnsutviklingen i en bestemt retning. Her gjøres det rede for hva som kjennetegner rettslig styring, jussens rolle på veien mot et lavutslippssamfunn forklares 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 seg den loven 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 meget stor betydning med hensyn til hvordan klima- og naturhensyn ivaretas i praksis. Denne utredningen undersøker klimahensynets stilling i loven og kartlegger planmyndighetens 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, men også enkelte privatrettslige lover vil behandles. 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.

## Kapittel 2 Rettslig regulering som styringsmiddel

### 2.1 Generelt om styringsmidler

Dette kapittelet ser nærmere på hva som karakteriserer juss som styringsmiddel i samfunnsutviklingen generelt og i klimapolitikken spesielt.

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>3</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.

*Fysiske* virkemidler handler om å treffe beslutninger som påvirker borgernes bevegelsesmønster. Når det gjelder klimagassutslipp finnes det en rekke eksempler på hvordan et mål om å begrense utslipp fra fossile transportmidler har blitt operasjonalisert gjennom retningslinjer og bestemmelser om lokalisering av bygg, anlegg og infrastruktur. Fortettingsstrategier omkring kollektivknutepunkter og statlige retningslinjer for en samordning areal- og transportplanlegging, er kjente eksempler. Etter dagens lovgivning er etablering av fysiske tiltak underlagt sterk, offentlig kontroll. Helt sentralt er plan- og bygningsloven, som gir planmyndighetene mulighet til å treffe beslutninger om lokalisering av fysiske tiltak gjennom helhetlige planer. I tillegg krever mange fysiske tiltak tillatelse etter særskilte sektorlover.

Med *pedagogiske* styringsmidler menes all slags informasjon og holdningspåvirkning som skriver seg fra det offentlige. Holdningskampanjer kan på lang sikt påvirke borgernes handlemåter og verdisyn, slik at man blir mer motivert til å handle i tråd med de overordnede, politiske mål. Enkelthendelser, slik som f.eks. miljøkatastrofer, kan på sin side endre folks holdninger og vaner nokså raskt. En undersøkelse utført av Opinion for Universitetet i Bergen viste blant annet at fire av ti personer har endret vaner knyttet til håndtering av plastavfall etter funnet av en hval i Sotra med magen full av plast.<sup>4</sup> Forvaltningens informasjon og veiledning i enkeltsaker kan også få direkte innflytelse på de handlingsvalg borgerne foretar.

Med *økonomiske* styringsmidler menes offentlige beslutninger som påvirker private rettssubjekters vurdering av hva som er økonomisk fordelaktig å foreta seg. Økonomiske styringsmidler kan på en side stimulere til en ønsket handlemåte ved lovnad om finansiell støtte. For eksempel er det gjennom Enova gitt mangfoldige bidrag til både borgere og bedrifter som ønsker å gjennomføre energi- og klimatiltak. På den andre siden kan avgifter eller økonomiske sanksjoner være et middel for å motvirke eller begrense uønsket adferd,

<sup>3</sup> Torstein Eckhoff, *Statens styringsmuligheter: Særlig i ressurs- og miljøspørsmål*, Oslo 1983.

<sup>4</sup> <https://www.uib.no/aktuelt/133246/fortsatt-stort-engasjement-rundt-plasthvalen>

ved å gjøre visse handlinger mindre lønnsomme. Markedsbaserte virkemidler, som har til formål å bidra til reduserte klimagassutslipp der det er mest samfunnsøkonomisk lønnsomt, har så langt vært toneangivende både i internasjonal og norsk klimapolitikk. Klimavoter og avgifter på fossile drivstoffer er i vår sammenheng de viktigste eksemplene. Et kjennetegn ved de markedsbaserte virkemidlene for omstilling til et lavutslippssamfunn, er at de er «nøytrale»; de styrer ikke adferden i en bestemt retning med de utilsiktede virkningene det kan gi, men overlater det til markedsaktørene å bestemme hvor og hvordan utslippsreduksjonene skal skje. En utfordring med markedsbaserte virkemidler innen klimapolitikken, er at de fastsatte avgiftene eller de priser som danner seg for kvoter, ikke nødvendigvis er høye nok til å gi tilstrekkelige insentiver til å redusere utslipp. En annen ulempe med økonomiske virkemidler generelt, er at de kan ramme lavinntektshusholdninger eller grupper i befolkningen relativt sett hardere, og dermed forsterke økonomiske forskjeller i samfunnet.

*Rettslige* virkemidler er en samlebetegnelse på lover og regler som fastsetter rettigheter og plikter, både for private og offentlige rettssubjekter. Fastsettelse av forbud og påbud kan være et effektivt styringsmiddel for å begrense eller forhindre uønsket adferd eller virksomhet. F.eks. ville et forbud mot bygging på, eller nydyrking av, myr kunne gi stor effekt på veien mot et lavutslippssamfunn. Innenfor miljø- og arealforvaltningen er det imidlertid liten tradisjon for å lovfeste absolutte forbud mot bestemte tiltak eller virksomheter som kan påvirke miljøet i negativ retning.<sup>5</sup> I stedet finnes det enkelte spredte forbudsbestemmelser, som kan unntas i den enkelte sak i form av søknad om dispensasjon.<sup>6</sup>

I våre utredninger er det rettslige styringsmidler som er gjenstand for analyse. 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 forvaltningens rett og plikt til 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.

### 2.2 Rettslige styringsmidler for å redusere klimagassutslipp

Når man skal undersøke og diskutere rettslige styringsmidler, er det viktig å kjenne til de ulike lovenes karakter og virkeområde. Det er gjort mange forsøk på å kategorisere lover ut fra hva som reguleres, men dette har vist seg å være en krevende øvelse. Dagens rettssystem er langt mer kompleks enn hva tilfellet var den gang rettsteorien trakk et tydelig skille mellom offentligrettslig og privatrettslig lovgivning. Særlig har innslaget av internasjonale forpliktelser som er implementert i norsk rett, gjort bildet nokså sammensatt. Det norske rettssystemet kan ikke vurderes uten å synliggjøre betydningen av internasjonale

---

<sup>5</sup> Det finnes imidlertid forbud, hvor det skal mye til for at forvaltningen kan gi unntak. F.eks. forbudet mot utslipp av ozonreduserende stoffer og forbud mot bruk av mineralolje til oppvarming av bygninger.

<sup>6</sup> F.eks. plan- og bygningsloven § 1-8 andre ledd om forbudet mot utbygging i strandsonen, og kulturminneloven § 3 om forbud mot inngrep i legalfredete kulturminner.

regler og avtaler på området. Ulike internasjonale konvensjoner og avtaler har særlig stor betydning på klimarettens område. Her kan nevnes FNs rammekonvensjon om klimaendringer, Kyotoprotokollen, Montrealprotokollen og Parisavtalen. Klimalovens overordnede formål om omstilling til et lavutslippssamfunn, har nær sammenheng med Norges forpliktelser etter Parisavtalen.

Det er de samlede klimagassutslippene i verden som er bestemmende for hvordan den globale oppvarmingen utvikler seg. Samarbeid mellom land er derfor en bærebjelke også i Norges klimapolitikk. For Norges del er samarbeidet med EU helt sentralt. Gjennom EØS-avtalen og Norges samarbeidsavtale med EU på klimaområdet, har EU-retten stor betydning for norsk rett. EU-retten legger, blant annet gjennom etableringen av det europeiske kvotesystemet som Norge er tilsluttet og direktivene om miljøkonsekvensutredninger, føringer for den norske miljøretten, altså både for klima- og naturhensyn.

Når det gjelder norsk rett, regulerer mange av våre lover forholdet mellom private aktører, det være seg borgere eller andre private rettssubjekter som selskaper, organisasjoner o.l. Myndighetene vil også kunne være omfattet og bundet av privatrettslig lovgivning, f.eks. når det inngås avtaler med andre, private rettssubjekter. I slike tilfeller er det ikke tale om myndighetsutøvelse i forvaltningsrettslig forstand. Det treffes i stedet beslutninger med grunnlag i offentlige organers privatrettslige autonomi. Hensikten med privatrettslig lovgivning er som regel å sikre en forutsigbar og rettferdig rettsstilling mellom partene.

Klimahensynets sektorovergripende karakter innebærer at privatrettslig lovgivning også må inneholde rettsregler som kan bidra til klimaomstillingen. Dette gjelder særlig lovgivning som regulerer partenes rettigheter og plikter i avtaler om kjøp av varer og tjenester. Også her har miljøhensyn i de senere år har fått økt tyngde som rettslig tolkningsmoment. For eksempel la Høyesterett avgjørende vekt på miljøhensyn i tolkningen av forbrukerkjøpslovens bestemmelse om selgers rett til å reparere en vare, fremfor kjøpers rett til å kreve ny vare. Høyesterett uttalte blant annet:<sup>7</sup>

*En utstrakt plikt til omlevering vil innebære at det med loven i hånd etableres en «bruk og kast»-ordning som det generelt kan være grunn til å ta avstand fra.*

Det er likevel offentligrettslige lover som i all hovedsak utgjør grunnlaget for våre analyser. Slike lover kjennetegnes ved at de inneholder bestemmelser som dels omhandler det rettslige forholdet mellom private rettssubjekter (borgerne, organisasjoner, selskaper m.m.) og myndighetene, og dels forholdet mellom de ulike forvaltningsorganer. Mange offentligrettslige lover inneholder også bestemmelser som gir forvaltningen fullmakt til å treffe vedtak med rettslig virkning overfor borgerne. Slike vedtak kan på den ene siden gå ut på å tildele noen et gode, for eksempel en utslippstillatelse, en byggetillatelse, en økonomisk ytelse o.l. På den andre siden kan slike vedtak også innebærer at det gis et pålegg eller foretas et inngrep i borgerens rettigheter, for eksempel krav om å rive et ulovlig bygg, vedtak om ekspropriasjon o.l.

---

<sup>7</sup> Rt. 2006 s. 179 avsnitt 38.



En betydelig del av ansvaret for omstillingen til et klimavennlig samfunn ligger hos forvaltningen. Det er i stor grad forvaltningen, som gjennom alle store og små beslutninger, avgjør retningen på samfunnsutviklingen. F.eks. kan det reises spørsmål om i hvilken grad klimahensynet ble vurdert og vektlagt i de 86.050 byggesøknadene som ble behandlet av kommunene i 2021, eller blant de 835 vedtatte reguleringsplanene som ble foreslått av private aktører.<sup>8</sup> Lovgivningen, som ramme for offentlig myndighetsutøvelse, spiller en avgjørende rolle for hvilke valg forvaltningen tar, og dermed hvilken retning samfunnsutviklingen trekker.

Det er særlig to kategorier offentligrettslige bestemmelser utredningene ser nærmere på. For det første analyseres lover som gir forvaltningen hjemmel til å treffe rettslig bindende vedtak. Slike rettsregler omtales ofte som *kompetansebestemmelser*,<sup>9</sup> og er et sentralt styringsmiddel for å sikre at forvaltningen håndhever lover i tråd med lovgivers intensjon. Her undersøkes hvilke virkemidler dagens lovgivning inneholder for å sikre at forvaltningen gis rett og plikt til å legge vekt på klima- og naturhensyn i rettsanvendelsen. For det andre ser utredningene nærmere på hvilke krav lovgivningen setter til saksbehandlingen frem til vedtak treffes. Her undersøkes i hvilken grad dagens *saksbehandlingsbestemmelser* sikrer at beslutninger som påvirker klima- og naturhensyn, bygger på et solid og korrekt kunnskapsgrunnlag.

Det er store variasjoner med hensyn til hvordan både kompetanse- og saksbehandlingsbestemmelser er utformet, og det er til dels store forskjeller mellom ulike rettsområder. Som vi skal se kjennetegnes lover innen miljøforvaltningen av at det stilles omfattende saksbehandlingskrav, samtidig som forvaltningen er utstyrt med vide fullmakter til å avgjøre utfallet i den enkelte sak. Man kan si at i miljøforvaltningen er veien frem mot vedtak brolagt med rettslige krav til saksbehandlingen, mens utfallet i stor grad beror på forvaltningens skjønn og politiske prioriteringer.

---

<sup>8</sup> SSB – arealstatistikk 2021.

<sup>9</sup> Kompetansebestemmelser er rettsregler som gir og/eller avgrenser forvaltningens myndighet til å treffe beslutninger i den ene eller andre retning. Innen rettsteorien brukes begrepet «kompetanse» for å beskrive hva forvaltningen har rett til å gjøre. Dette må ikke forveksles med den mer allmenne definisjonen, som ofte forbindes med «kunnskap».

## Kapittel 3 Jussens rolle på veien mot et lavutslippssamfunn

### 3.1 Hva ligger i omstillingen til et lavutslippssamfunn – i et rettslig perspektiv?

For å klargjøre hvilke spørsmål som reises i den rettslige analysen, må det gis et klart bilde av hva som ligger i målet om et lavutslippssamfunn. Et naturlig utgangspunkt er klimaloven § 4, som slår fast at målet om at Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050.

#### § 4. Klimamål for 2050

Målet skal være at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Med lavutslippssamfunn menes et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming som beskrevet i Parisavtalen 12. desember 2015 artikkel 2 nr. 1 bokstav a.

Målet skal være at klimagassutslippene i 2050 reduseres i størrelsesorden 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990. Ved vurdering av måloppnåelse skal det tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimavotesystemet for virksomheter.

Som det fremgår av første ledd definerer loven et «lavutslippssamfunn» som et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming, som beskrevet i Parisavtalen. Dette betyr et samfunn hvor klimagassutslippene er redusert til et nivå som svarer på utfordringen med å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen under 2 °C og arbeide mot 1,5 °C. Klimaloven § 4 gir ikke svaret på hvilke omstillinger i samfunnet som må til for å nå dette målet.

Norges lavutslippsstrategi for 2050 skisserer fire hovedtrekk ved lavutslippssamfunnet i 2050:<sup>10</sup>

1. Lavutslippssamfunnet er et samfunn med lave utslipp i alle sektorer.
2. Areal, skog og ressurser blir forvaltet på en bærekraftig måte som legger til rette for høyt opptak og lave utslipp. Våre areal lagrer karbon og forsyner oss med materialer, mat og energi.
3. Et grønt næringsliv med lave utslipp av klimagasser.
4. Byer og lokalsamfunn legger til rette for lave klimagassutslepp og gode levekår for innbyggerne.

For det første viser lavutslippsstrategien til at omstillingen handler om å redusere utslipp av klimagasser. Som vi skal se i delutredning nr. 3, er det forurensningsloven som er mest nærliggende å analysere når det gjelder rettslige virkemidler for styring av virksomhet som medfører utslipp av klimagasser. Forurensningsloven har imidlertid et avgrenset virkeområde, ved at en rekke utslippskilder faller utenfor lovens forurensningsbegrep. I tillegg til å analysere forurensningsloven, er det derfor vel så viktig å kartlegge hvilke andre lover som gir myndighetene hjemmel til å regulere virksomhet som direkte eller indirekte medfører klimagassutslipp. Delutredning nr. 2 undersøker plan- og bygningslovens virkemidler, mens delutredning 3 tar for seg en rekke andre sektorlover.

<sup>10</sup> Vedlegg 1 til Prop. 1 S (2019-2020) Klima- og miljødepartementet, s. 373.

For det andre viser utslippsstrategien til at arealene og tilhørende naturressurser må forvaltes slik at det legges til rette for et høyt opptak av klimagasser, samtidig som det fører til lave utslipp. Hvordan vi forvalter våre arealer og naturressurser har med andre ord avgjørende betydning for omstillingen til et lavutslippssamfunn. Ved siden av plan- og bygningsloven finnes det i dag en rekke lover som legger rammer for forvaltningen av våre felles ressurser. En undersøkelse av rettslige virkemidler for en klimaomstilling må med andre ord ta for seg et bredt spekter av lover.

For det tredje og fjerde viser lavutslippsstrategien til et grønt næringsliv med lave utslipp av klimagasser, samt at byer og lokalsamfunn legger til rette for lave klimagassutslipp og gode levekår. I dette ligger blant annet at det rettslige rammeverket må legge til rette for en sirkulær økonomi og sosial rettferdighet. Dette er hensyn som vil inngå i våre undersøkelser, og dermed inngå i det vi omtaler som klimahensyn.

Utslippsstrategiens syn på omstillingssamfunnet har god forankring i Klimautvalgets mandat, som lyder:

*Hovudføremålet til utvalet er å gjere ei heilskapleg utgreiing av dei vegvala Noreg står overfor for å nå klimamålet i 2050, og vise korleis Noreg kan bli eit lågutsleppssamfunn i 2050, på ein mest mogleg kostnadseffektiv måte, med effektiv ressursbruk og eit konkurransedyktig næringsliv. Denne omstillinga må også medverke til ei utvikling som sikrar naturmangfaldet og eit berekraftig velferdssamfunn. Utvalet skal vurdere måloppnåing og nytte i høve til den samfunnsøkonomiske kostnaden.*

Hvilke hensyn kan vi etter dette identifisere som gjenstand for de rettslige undersøkelsene:

1. Reduksjon av klimagassutslipp.
2. Opptak av klimagasser.
3. Ivaretagelse av naturmangfold og sårbar natur.
4. Sirkulær økonomi.

### 3.2 Beslutningssystemene

I sin foreløpige vurdering peker Klimautvalget på at et vanlig utgangspunkt for klimapolitikken så langt har vært å vurdere utslippsreduksjoner sektor for sektor. Å bli et lavutslippssamfunn krever ifølge utvalgets foreløpige vurderinger 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.

Klimautvalgets fremheving av beslutningssystemer er fornuftig. For å sikre at klimahensynet integreres på tvers av sektorer og mellom beslutningsnivåer, må det først foretas en kartlegging av hvilke beslutningssystemer vi står overfor.

Innenfor offentlig forvaltning kan vi identifisere tre nivåer av beslutningssystemer.

1. Et tiltaksbasert beslutningssystem.
2. Et sektorisert beslutningssystem.
3. Et helhetlig beslutningssystem.

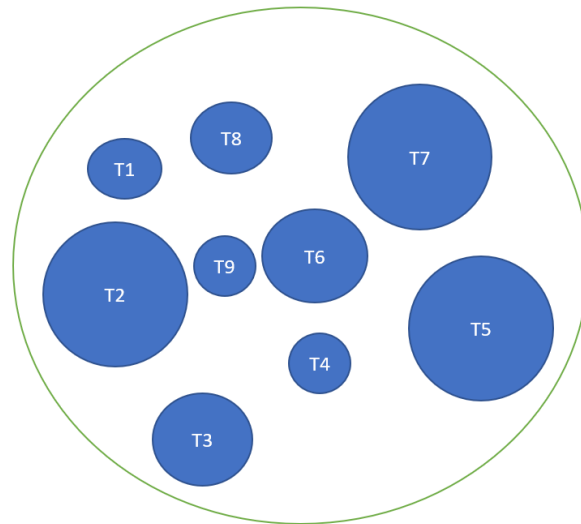
### Det tiltaksbaserte beslutningssystemet:

Vårt forvaltningssystem er langt på vei bygget opp rundt behandling av enkeltsaker. Dette gjelder også innen arealforvaltningsretten, som i stor grad kan betegnes som *tiltaksbasert*. Det er ofte en byggesøknad, et privat planinitiativ eller en søknad om utslippstillatelse som gjør at forvaltningsapparatet aktiviseres. Dagens regelverk inneholder en rekke virkemidler for å sikre at forvaltningen treffer forsvarlige beslutninger i slike enkeltsaker, herunder saksbehandlingsregler og bestemmelser som setter krav til beslutningene. Det tiltaksbaserte beslutningssystemet kan slik sett sikre at forvaltningen treffer beslutninger på grunnlag av grundige utredninger og brede interesseavveininger i den enkelte sak. Utfordringen med et slikt beslutningssystem er at det kan være vanskelig å fange opp de samlede konsekvensene av beslutningene som tas. Når hver sak vurderes mer eller mindre isolert, kan summen av tillatelser over tid gi en utilsiktet og uønsket effekt.

Det tiltaksbaserte beslutningssystemet er kilden til mange miljøproblemer. Blant annet har teorien om «allmenningens tragedie» gitt vesentlige bidrag til forståelsen av ressursproblemer, slik som overfiske, vannmangel, global oppvarming og lignende.<sup>11</sup> Dilemmaet i allmenningens tragedie har flere paralleller til tiltaksbaserte beslutningssystemer. Begge omhandler et paradoks som går ut på at hver enkelt handling isolert sett er rasjonell, men hvor det samlede handlingsmønster gir et utilsiktet resultat. De negative virkningene kan heller ikke spores tilbake til én kilde eller én ansvarlig aktør, men er et resultat av mange små handlinger over tid. For å sikre en mer helhetlig og langsiktig forvaltning, må det derfor finnes styringsmidler som sikrer at enkeltbeslutningene ses i sammenheng. Det finnes utallige eksempler på hvordan det tiltaksbaserte beslutningssystemet har ført til gravis nedbygging av norsk natur. En liberal utbyggingspraksis over flere tiår i strandsonen, er kanskje det mest illustrerende eksempelet.

---

<sup>11</sup> Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons*, i *Science*, 1968 vol. 162 s. 1243–1248.



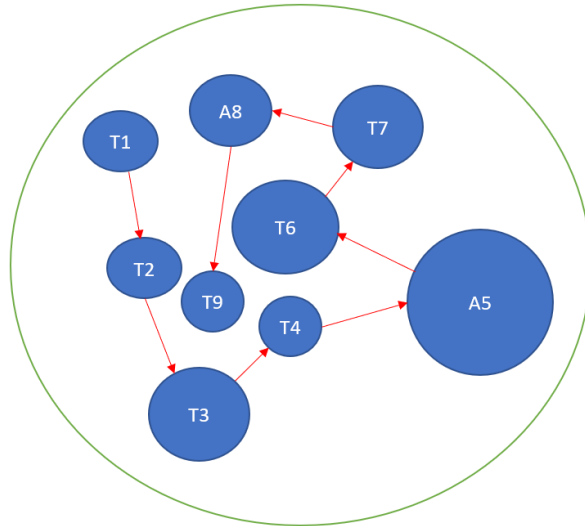
**Figur 1** - Det tiltaksbaserte beslutningssystemet. Forvaltningsorganet vurderer hvert tiltak isolert og gir en rekke tillatelser (T1, T2, T3 osv.) uten å ha kunnskap om de totale konsekvensene. Over tid vil dette kunne medføre utilsiktede og uønskede virkninger.

Det sektoriserede beslutningssystemet:

Et annet kjennetegn ved vårt forvaltningssystem er at det er sektorisert og fragmentert. Det finnes en rekke lover som har betydning for ivaretagelse av klimahensyn. Lovene håndheves imidlertid av forskjellige forvaltningsorganer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. De beslutninger som treffes av det enkelte forvaltningsorgan kan sies å inngå i et *sektorisert beslutningssystem*.

Et sektorisert beslutningssystem gjør det mulig for det enkelte forvaltningsorgan å utrede og vurdere de enkelte beslutningene ut fra de samlede virkningene innenfor sektoren. En kommune kan f.eks. ha oversikt over hvor mange dispensasjoner som er gitt innenfor et geografisk avgrenset område, eller hvor mange hule eiketrær som er tillatt felt de siste årene. En fylkeskommune kan på sin side ha oversikt over større geografiske områder, og sikre at hensyn og interesser på tvers av kommuner ses i sammenheng. Regionale planer for villrein er et eksempel på et virkemiddel som har dette som formål. Et direktorat som har ansvar for bestemte sektorinteresser, f.eks. NVEs ansvar for vindkraftutbygging, kan på sin side sikre en helhetlig forvaltning innen sitt avgrensede sektorområde.

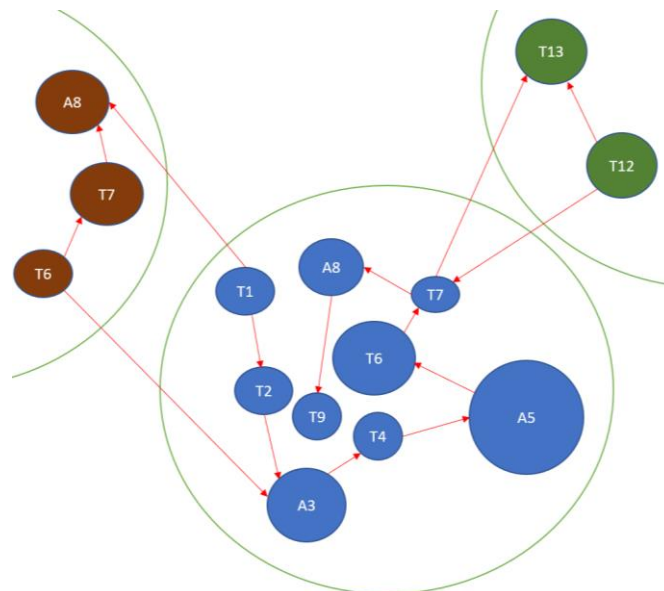
Utfordringen med det sektoriserede styringssystemet er å sikre samordning og koordinering på tvers av forvaltningssektorene og mellom ulike beslutningsnivåer. Dette gjelder særlig når det kommer til ivaretagelse av tverrsektorielle hensyn, slik som klimahensyn.



**Figur 2** - Det sektoriserede beslutningssystemet. Forvaltningsorganet vurderer tiltakene ut fra de samlede virkningene. Resultatet er at enkelte tiltak reduseres i omfang (T2, T7), mens andre søknader avslås (A5, A8). Innenfor sektoren er de totale konsekvensene akseptable, men det tas i liten grad hensyn til virksomhet som reguleres etter andre beslutningssystemer.

Det helhetlige beslutningssystemet:

Verken det tiltaksbaserte eller det sektoriserede beslutningssystemet er tilstrekkelig for å sikre en utvikling som i sum anses å være akseptabel for fellesskapets interesser. Det må i tillegg skje en samordning på tvers av sektorer og mellom styringsnivåer, slik at både de enkelte beslutninger og forvaltningen innenfor den enkelte sektor, skjer på grunnlag av helhetlige perspektiver.



**Figur 3** - Det helhetlige beslutningssystemet. Hver sektor vurderer sine beslutninger gjennom samordning med andre forvaltningssektorer. Dette fører til at enkelte søknader avslås (A3, A8) og at andre tiltak reduseres i omfang (T7, T13). Et slikt beslutningssystem muliggjør at det tas hensyn til de totale konsekvensene av forvaltningens beslutninger.

Omstillingen til et lavutslippssamfunn krever at klimahensynet integreres i alle tre beslutningssystemer. Klimahensynet må stå sentralt ved å legge retningslinjer og fastsette krav både i den enkelte sak, innenfor den enkelte sektor og på tvers av sektorer og mellom beslutningsnivåer. De juridiske utredningene vil ha alle tre styringsnivåene for øyet når klimahensynet stilling i dagens regelverk undersøkes nærmere.

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 og høyt opptak 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 gjennomgangen i utredningene ha til formål å kartlegge virkemidler i lovgivningen som er av særlig betydning for styring og kontroll med klimagassutslipp ved arealbruksendringer, tiltak og produkter. I dette ligger det også å vurdere om utslipp og opptak av klimagasser er integrert i lovgivning 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 insentiv til teknologiutvikling og bruk av teknologi som er nødvendig for omstilling til et lavutslippssamfunn.

I lovgivningen finner man en rekke eksempler på det tiltaksbaserte systemet og det sektoriserte beslutningssystemet, og få eksempler på det helhetlige systemet. Plan- og bygningsloven er nok det klareste eksempelet på et system som kan betegnes som helhetlig. Riktig nok er også det et system med unntak, men i lovens forarbeider viser at intensjonen er klar:<sup>12</sup>

*Lovforslaget vil legge til rette for en styrking av den sektorovergripende, samfunnsrettede planleggingen, med samordning av interesser og hensyn på tvers av sektorer og samfunnsområder innenfor lovens system. Dette vil kunne gi bedre prioritering av de offentlige ressursene og en større grad av måloppnåelse.*

Delutredning 2 kommer tilbake til plan- og bygningsloven som beslutningssystem, med en grundig gjennomgang av handlingsrommet i loven.

---

<sup>12</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 7.

## Kapittel 4 Forutsetninger for at rettsregler kan bidra til et lavutslippssamfunn

### 4.1 Innledning

Ovenfor har vi sett vist til at myndighetene har flere typer virkemidler til rådighet for å endre samfunnsutviklingen i en bestemt retning, og at vedtakelse av nye lover og rettsregler er et sentralt styringsmiddel. Vårt samfunn er i stadig utvikling, og i lys av faktiske endringer, ny kunnskap og ny teknologi oppstår nye utfordringer. Dette kan nødvendiggjøre lovrevisjoner, hvor det gis nye styringsmidler som skal bidra til løsninger til det beste for fellesskapets interesser.

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 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>13</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.

På samme måte som mange mennesker har overdrevne forestillinger om hva som kan oppnås ved hjelp av lovgivning, er det mange som ytrer et ønske om lovendring, uten å kjenne til det handlingsrommet som allerede ligger i lovgivingen. I våre utredninger er det derfor helt sentralt å løfte frem denne kunnskapen.

Det finnes en rekke eksempler på lovbestemmelser som har fungert effektiv, og tilfeller der lovgiver i liten grad har evnet å oppnå hensikten med lovreguleringen. La oss vise to eksempler:

---

<sup>13</sup> Eckhoff (1983) s. 35.



**Forbud mot røyking i serveringslokaler**

Ved en lovendring i 2004 ble det innført røykeforbud i lokaler og transportmidler som er tilgjengelige for allmennheten. Lovforslaget var omstridt og møtte til dels stor motstand, men er i ettertid fremhevet som en meget vellykket lovendring.

**Byggeforbudet langs sjø**

Helt siden 1954 har det vært et lovfestet forbud mot bygging i 100-metersbeltet langs sjø. Utviklingen har imidlertid gått i en helt annen retning enn det lovgiver ønsket. I dag er om lag 75 % av strandsonen i Indre Oslofjord utilgjengelig for allmennheten grunnet utbygging av boliger og fritidshus.

Det er nok mange årsaker til at røykeloven var en suksess, og at byggeforbudet langs sjø i liten grad har blitt etterlevet i praksis. Blant annet var røykelovens forbud absolutt, mens byggeforbudet kunne unntas gjennom plan eller dispensasjon. Likevel er eksemplene illustrerende med hensyn til hva slags virkemidler som må til for at lovgivers intensjon etterleveres. I det følgende skal det ses nærmere på ulike forutsetninger for at rettslig regulering skal være et effektivt virkemiddel for å oppnå målet om et lavutslippssamfunn.

4.2 Forutsetning nr. 1: Klimahensynet må integreres i saksbehandlingsregler

Dersom klimahensynet skal legge føringer og begrensninger for forvaltningens beslutninger, må forvaltningen ha kunnskap om konsekvensene av de beslutninger som treffes. Den første forutsetningen for at ny lovgivning skal bidra til en klimaomstilling, er derfor at klimahensynet må integreres i saksbehandlingsregler.

Saksbehandlingsregler har flere funksjoner. Først, og kanskje aller viktigst, er å sikre at myndighetenes beslutninger treffes på et forsvarlig kunnskapsgrunnlag. Hva slags kunnskap som kreves, samt hvor omfattende kunnskapsinnhenting som er nødvendig, vil naturligvis variere fra rettsområde til rettsområde. 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. I vår sammenheng er særlig medvirkning og samordning myndigheten imellom av sentral betydning, se nedenfor i punkt 4.4.

De to andre delutredningene undersøker hvorvidt, og eventuelt i hvilken grad, klimahensyn er integrert i saksbehandlingsreglene i hhv. plan- og bygningsloven og et utvalg sektorlover som direkte eller indirekte har betydning for ivaretagelse av klima- og naturhensyn. Med dette dannes også grunnlaget for å diskutere hvilke regelendringer som eventuelt må

gjennomføres for å sikre at forvaltningen får tilstrekkelig kunnskap om klimakonsekvenser, før det treffes beslutninger.

#### 4.3 Forutsetning nr. 2: Forvaltningen må ha rett og plikt til å vektlegge klimahensyn

At klimahensynet integreres i saksbehandlingsregler er ikke tilstrekkelig for å sikre at myndighetene treffer beslutninger som bidrar til klimaomstilling. Den andre forutsetningen er at forvaltningen må ha både *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 kompetansebestemmelser som begrenser forvaltningens adgang til å tillate virksomhet som alene, eller i sum med andre tiltak, går på akkord med slike hensyn.

Utformingen av kompetansebestemmelser, som enten gir eller avgrenser forvaltningens fullmakter, er et sentralt styringsmiddel for å sikre at lovgivningens intensjoner etterleveres i praksis. Innen areal- og ressursforvaltningen har rettsutviklingen kommet nokså langt når det gjelder forvaltningens *rett* til å vektlegge miljøhensyn på tvers av forvaltningsområder. I norsk rett har man for lengst forlatt tanken om et strengt spesialitetsprinsipp i offentlig forvaltning.<sup>14</sup> Dette gikk ut på at det enkelte forvaltningsorgan kun skulle ta hensyn til de interesser som hørte inn under deres avgrensede myndighetsområde. 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>15</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.

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. I denne sammenheng kan det være av interesse å vise til Høyesteretts uttalelse i dommen som gjaldt det såkalte «klimasøksmålet», inntatt i HR-2020-2472-P.

---

<sup>14</sup> For en omfattende redegjørelse av rettsutviklingen vises det til Winge, Nikolai K. *Kampen om arealene*, 2013 s. 37-51.

<sup>15</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.

**Klimasøksmålet**

Klimasøksmålet gjaldt betydningen av Grl. § 112 som skranke for beslutningen om å tildele utvinningstillatelser til petroleumsvirksomhet i Barentshavet og kravet til saksbehandling i slike saker. I saken uttaler førstvoterende (som representerte flertallet i saken):

*Grunnlova § 112 fyrste ledd er tvillaust relevant for tolkinga av lover og for skjønnsutøvinga i forvaltninga. Dessutan er fyrste ledd eit direktiv for Stortingets lovgjevande makt og andre tiltak frå styresmaktene etter § 112 tredje ledd.<sup>1</sup>*

Av størst interesse for vår utredning er likevel en annen uttalelse fra Høyesterett i samme sak:

*Ved forvaltningsvedtak som Stortinget ikkje har vore involvert i, vil Grunnlova § 112 ha relevans som moment ved lovtolkinga og som tvunge omsyn ved utøvinga av skjønnet. Ut over dette gjev saka her ikkje grunn til å gå nærare inn på kor inngåande slike vedtak skal kunne prøvast.<sup>1</sup>*

Mindretallet synes å slutte seg til disse vurderingene. Det mest interessante i denne sammenhengen er, etter vårt syn, at Høyesterett slår fast at forvaltningsvedtak kan bli satt til side som ugyldige som følge av manglende vurdering av klimahensynet. Høyesteretts flertall konkluderte med at det i den saken ikke forelå feil som kan ha virket inn på vedtakets innhold. Mindretallet konkluderte med at det foreslå saksbehandlingsfeil som kunne ha virket inn på vedtakets innhold, og at vedtaket dermed var ugyldig. Mindretallet bygget sin konklusjon på Grl. § 112 og EU-direktivene som regulerer krav til miljøkonsekvensutredninger. Dette vil vi komme tilbake til i delutredning 3 under behandlingen av petroleumslovgivingen som var utgangspunktet for disse spørsmålene i klimasøksmålet.

Det vil trolig komme flere domstolsavgjørelser som tar for seg manglende og mangelfulle utredninger av konsekvenser av klimagassutslipp, jf. den måten mindretallet resonerer i klimasøksmålet. Spenningen knytter seg til om domstolene må meisle ut disse prinsippene om hvilke krav som gjelder på egen hånd, eller om lovgivningen tydeliggjøres og skjerpes på dette området. I vår delutredning 2 skal vi blant annet se nærmere på kravet om konsekvensutredninger av planer og tiltak etter plan- og bygningsloven, mens vi i delutredning 3 skal se på hvordan kravet om konsekvensutredning er innlemmet i petroleumslovgivingen.

Det er også grunn til å trekke frem naturmangfoldloven, som i §§ 8 til 12 fastsetter særskilte retningslinjer for offentlig beslutningstaking. Enhver offentlig beslutning som berører naturmangfold, skal inneholde en særskilt vurdering av hensynet til naturmangfoldet. I tillegg skal det fremgå av vedtaket hvordan retningslinjene er vurdert. Dersom et vedtak ikke inneholder slike vurderinger, vil det raskt kunne bli kjent ugyldig.<sup>16</sup> Hensynet til å redusere klimagassutslipp og hensynet til økt opptak av klimagasser, har ikke like sterk forankring i lovgivningen. Utover de generelle rettssetninger i forvaltningsloven og Grunnloven § 112, er det få bestemmelser som setter krav om at slike klimahensyn skal vektlegges ved offentlig myndighetsutøvelse. Dette diskuteres nærmere i delutredning 2 og 3.

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

<sup>16</sup> Se f.eks. Sivilombudets uttalelse i sak SOM-2018/1219 hvor det ble rettet kritikk mot et planvedtak grunnet manglende vurdering av retningslinjene i naturmangfoldloven.

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, er det alltid fare for at kortsiktige og økonomiske interesser trumfer hensynet til klima og natur. En forutsetning for at klima- og naturinteresser vil bli prioritert, er at rettsreglene setter begrensninger for hvor store klimagassutslipp og naturskader som kan aksepteres. Her har ikke norsk rettsutvikling kommet like langt. 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. For eksempel legger ikke de omtalte retningslinjene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 noen rettslige skranker for forvaltningens adgang til å treffe vedtak med negativ miljøvirkninger. Utfallet av en beslutning, hvor hensynet til klima- og miljøinteresser må avveies opp mot andre samfunnsinteresser, er i all hovedsak i dag begrenset til et spørsmål om politiske og faglige prioriteringer. Målet om et lavutslippssamfunn nødvendiggjør at det tenkes nytt omkring lovgivningens funksjon som styringsmiddel i arealforvaltningen. Et spørsmål utredningene kommer tilbake til, er om det vil være hensiktsmessig og nødvendig med lovbestemmelser som i større grad begrenser forvaltningens adgang til å tillate tiltak eller virksomhet som vil gå på akkord med de klimapolitiske mål.

#### 4.4 Forutsetning nr. 3: Forvaltningens virksomhet må samordnes

Til nå har vi sett at klimahensynet må integreres i både saksbehandlingskrav og kompetansebestemmelser i enhver offentligrettslig lov som gir forvaltningen myndighet til å treffe vedtak om bruk av areal. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at hvert forvaltningsorgan foretar utredninger og vurderinger av klima- og naturhensyn. I tillegg kreves det at forvaltningen koordinerer sine beslutningsprosesser på tvers av sektorer og mellom beslutningsnivåer. Rettslige mekanismer som sikrer samordning, er den tredje forutsetningen for at offentligrettslige lover skal fungere som et effektivt styringsmiddel for å nå klimapolitiske mål. 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.

Det er grunn til å stille spørsmål ved om dagens lovgivning, når det kommer til arealbruk, er godt nok samordnet. Dette er imidlertid ikke en ny problemstilling. Allerede i NOU 1972: 1 uttales det:

*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.*

Lovverket fremstod nok som komplisert i 1972. Likevel er det nok grunnlag for å hevde at dagens lovverk innen arealforvaltning er langt mer fragmentert og mindre oversiktlig. 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>17</sup> Sektorlovene har forskjellige formål, de håndheves av ulike myndigheter og har ulike virkemidler for å nå politiske mål innenfor de respektive sektorområdene. I hvilken grad lovgivningen av betydning for klima og naturforvaltningen inneholder virkemidler for samordning og koordinering mellom beslutningssystemer, er et gjennomgangstema i våre andre delutredninger.

#### 4.5 Forutsetning nr. 4: Forvaltningen må ha kunnskap om rettsreglene

En fjerde forutsetning for at lover skal ha den forventede effekt, er at forvaltningen har tilstrekkelig kunnskap om, og respekt for, innholdet i lovbestemmelsene.

Mange av lovene som gjelder arealforvaltning, især plan- og bygningsloven, tolkes og håndheves av mennesker uten juridisk bakgrunn. Dette gjelder både de ansatte og politikere på kommunalt, regionalt og statlig nivå. 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 kunnskap om det rettslige handlingsrommet mangler i store deler av forvaltningen, blant annet ved at det stadig treffes vedtak som bygger på feil forståelse av de rettslige rammene.<sup>18</sup>

Vi erfarer også at forvaltningen ikke alltid kjenner til det handlingsrommet rettsreglene gir. Som delutredning 2 skal vise, inneholder plan- og bygningsloven en rekke virkemidler som forvaltningen kan bruke for å ivareta klima- og naturhensyn. F.eks. har kommunene nærmest fri adgang til å oppheve eller endre eldre reguleringsplaner som ikke lenger anses som hensiktsmessige i et klima- og naturperspektiv. Likevel er det få kommuner som benytter seg av muligheten til å foreta en gjennomgang og revisjon av gamle arealplaner. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om kommunene kjenner til de mulighetene loven gir.

Det er flere tiltak som kan iverksettes for å øke kunnskapsnivået i forvaltningen. I et langsiktig perspektiv er det avgjørende at juridiske temaer i større grad integreres i en rekke profesjonsstudier. På kort sikt kan styrking av forvaltningens veiledningsmateriale være et effektivt tiltak. Lovendringer, som synliggjør hvilke hensyn som skal ivaretas ved rettsanvendelsen, kan også bidra til økt forståelse i forvaltningen.

<sup>17</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*.

<sup>18</sup> Illustrerende er blant annet Sivilombudets undersøkelse av dispensasjoner fra byggeforbudet langs sjø fra 2020, som avdekket store feil og mangler ved kommunenes dispensasjonsvedtak.

#### 4.6 Forutsetning nr. 5: Forvaltningen må 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 kommunalsektoren, 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 insitamant 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.

#### 4.7 Forutsetning nr. 6: Det må foreligge velfungerende kontrollmekanismer

Den sjettede forutsetningen for at lover skal fungere etter intensjonen, er at det finnes 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 er bestemmelsene om innsigelse helt sentral. Når det gjelder kontroll med beslutningene, vil både forvaltningens egen kontroll være aktuell, i tillegg til den kontroll som utføres av Sivilombudet og domstolene.

### Kapittel 5 Klimaloven som sektorovergripende lov for forvaltningen?

Det er på det rene at 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. I delutredning 2 og 3 gjør vi rede for og vurderer hvordan klimahensynet kan få en sterkere stilling i hhv. plan- og bygningsloven og i en rekke sektorlover. I det følgende reises et mer prinsipielt spørsmål: Bør klimaloven endres, og bør den bli en sektorovergripende lov for forvaltningen?<sup>19</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 arbeidet med ny lov for naturmangfoldet, noe som også er understreket i lovens forarbeider:<sup>20</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*

<sup>19</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.

<sup>20</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 14.

*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>21</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 sektorovergripende 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 sektorovergripende 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 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.

---

<sup>21</sup> Innst. O. nr. 100 (2008-2009) s. 12.

Vi etterlyser altså ikke en «klimapilar» i norsk lovgivning, som nærmest skulle erstatte alle sektorlover, gjennom å samle alle klimavirkemidler i en lov.<sup>22</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.<sup>23</sup> 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 for andre lover i delutredning 2 og 3, vil en slik revisjon av klimaloven utvilsomt styrke klimahensynets stilling i norsk rett.

---

<sup>22</sup> Vi opplever det var diskusjonen det er redegjort for i Prop. 77 L (2016-2017) Lov om klimamål (Klimaloven) s. 27.

<sup>23</sup> Prop. 77 L (2016-2017) s. 26-29.