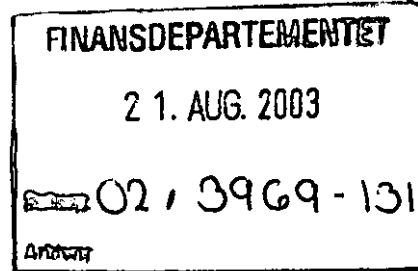




UNIVERSITETET I OSLO

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

Deres ref: 02/369
Vår ref: 03/6517
Blindern: 14 august 2003
Saksbehandler: Marianne Millstein



UNIVERSITETSDIREKTØREN

Postboks 1072, Blindern
0316 Oslo

Besøksadresse
Administrasjonsbygningen, 8. Et.

Telefon: 22 85 63 56
Telefaks: 22 85 43 73

Høring av skisse til nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling – Nasjonal Agenda 21

Vi viser til brev fra Finansdepartementet datert 20. juni 2003 vedrørende ovennevnte sak.

Vedlagt følger høringsuttalelser utarbeidet av Det juridiske fakultet (Institutt for offentlig rett) og Senter for utvikling og miljø, ved Universitetet i Oslo. Vi gjør oppmerksom på at SUM også vil oversende Finansdepartementet en mer utfyllende versjon, der det legges frem relevant dokumentasjon fra ProSus arbeid med å følge opp norsk utvikling på feltet.

Vennlig hilsen

Inger Stray Lien
Kst. Universitetsdirektør

Toril Johansson
Avdelingsdirektør

The University Director

University of Oslo



UNIVERSITETET
I OSLO

UNIVERSITETET I OSLO	
DELARKIV FOR SENTRALADMINISTRASJONEN	
13 AUG 2003	
Saksnr. 03/6517-4	
Ark. 008	Avd/Saksb. SFA/mul

Studie- og forskningsadministrativ avdeling
Postboks 1072 Blindern

SENTER FOR UTVIKLING OG MILJØ
Postboks 1116, Blindern
0317 Oslo

UNIVERSITETET I OSLO	
DELARKIV FOR SENTRALADMINISTRASJONEN	
NOTAT	
MOTTATT	13 AUG 2003
Kvittert av	

Sognsveien 68, 2. et.

Telefon: 22 85 89 00
Telefaks: 22 85 89 20

Blindern: 11 august 2003

HØRING AV SKISSE TIL HANDLINGSPLAN FOR BÆREKRAFTIG UTVIKLING – NASJONAL AGENDA 21

Vi viser til brev av 27.6.03, med oversendelse av brev fra Finansdepartementet av 20.6.03, med invitasjon til åpen høring av skisse til handlingsplan for bærekraftig utvikling – Nasjonal Agenda 21 – og forespørsel om oversendelse av vårt innspill innen 11.8.03. Nedenfor følger en kortfattet oppsummering av vårt innspill. Et mer omfattende dokument vil oversendes Finansdepartementet innen deres høringsfrist 18.8.03.

Skissen omfatter både miljø- og fattigdomsutfordringene på lokalt og globalt nivå. Det er positivt og i tråd med internasjonale retningslinjer. Koblingen mellom miljø- og fattigdomsutfordringene er imidlertid gjennomgående svak.

Det er viktig å skille klart mellom den absolutte fattigdom i Sør og den relative fattigdom i Nord. Nasjonal politikk for en bærekraftig utvikling i rike land som Norge bør likevel fokusere på mer enn miljøspørsmål og integrasjon av miljøhensyn i de ulike sektorer. Vi hadde forventet at Regjeringen benyttet anledningen til å konkretisere forslaget i Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015 om *"..å sikre en best mulig konsistens mellom utviklingspolitikken og andre politikkområder"*. Erkjennelsen av at bistand ikke er et tilstrekkelig virkemiddel til å bekjempe fattigdommen i Sør (og Øst) og at både fattigdoms- og miljøutfordringene må løses for å sikre en bærekraftig utvikling, burde ha vært fulgt opp med forslag til konkrete tiltak i denne handlingsplanen.

Regjeringens mål om å bidra til økt kunnskap i samfunnet om viktige globale og nasjonale utviklingstrekk av betydning for bærekraftig utvikling og om at ulike aktører klargjør og styrker sin rolle i arbeidet med bærekraftig utvikling, er viktige og grunnleggende forutsetninger for å lykkes i dette arbeidet. Den makroanalysen som legges fram i skissen er imidlertid ikke godt egnet som grunnlag for de vanskelige veivalg som vil måtte følge av en konkretisering. En samlet presentasjon av analyse, mål og tiltak vil gjøre dokumentet lettere tilgjengelig og mer anvendelig som styringsdokument for både offentlige og private aktører.

God politisk forankring er avgjørende for å dreie Norsk utvikling i en mer bærekraftig retning. Forslaget om å nedsette et utvalg for å utvikle indikatorer, for bedre å kunne måle utviklingen, er viktig i denne sammenheng. Det bør imidlertid skilles klart mellom revisjon av de politiske og administrative virkemidler og endringer i "bærekrafttilstanden".

Skissen er klart svakest når det gjelder konkretisering av tiltak og ansvar. Flere nye mål og tiltak bør foreslås der hvor utviklingen er usikker eller negativ. Dersom dette ikke er mulig innen statsbudsjettet for 2004 skal legges fram, bør handlingsplanen vise til konkrete prosesser og timeplaner for forbedring av denne delen.

Med vennlig hilsen



Bente Herstad

Senterleder

UNIVERSITETET I OSLO

Professor dr. juris Hans Chr. Bugge
INSTITUTT FOR OFFENTLIG RETT
Department of public and
international law



Pb. 6706 St. Olavs plass
0130 Oslo
TELEFON 22 85 94 21
Tlf.dir. 22 85 94 56
TELEFAX 22 85 94 20

e-mail: h.c.bugge@jus.uio.no

Skisse til nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling

Uttalelse fra Faggruppe for miljørett ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo.

Etter samråd med bestyrelsen for Institutt for offentlig rett vil faggruppen for miljørett ved instituttet gi følgende uttalelse til den oversendte Skisse til nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling.

1. Generelt

Faggruppe for miljørett mener det er mange gode målformuleringer i skissen, men at det er behov for å konkretisere tiltak og virkemidler. Faggruppen vil særlig peke på behovet for å styrke både den nasjonale lovgivningen og folkeretten ut fra et bærekraft-perspektiv. Samtidig må det understrekes at vi også kan komme langt med en god og riktig anvendelse av det lovverket vi har. Med hensyn til struktur mener vi at en rendyrking av del 1 i retning av mer spesifikk beskrivelse av nasjonale og internasjonale mål og virkemidler, og en rendyrking av del 2 i retning av beskrivelse av nasjonal og internasjonal utvikling og trender vil være nyttig (overskriften for del 2 er i så henseende misvisende).

Vi vil stille spørsmålsteget ved hvorfor man på noen punkter har valgt å ta med "videreføring" av eksisterende virkemidler. Etter vårt syn vil det være mer ryddig å ha et generelt avsnitt om videreføring av eksisterende virkemidler, og deretter fokusere på nye initiativer og omlegging av eksisterende virkemidler.

En generell utfordring i forbindelse med bærekraftig utvikling er hvordan man skal forholde seg til forbruk av ikke-fornybare ressurser. Vi kan ikke se at skissen tar opp dette problemet i særlig grad, og vil med dette etterlyse en drøftelse av hvordan man i størst mulig grad kan sikre en bærekraftig utnyttelse av slike ressurser.

2. Nasjonal rett.

Når det gjelder den nasjonale lovgivningen, vil vi innledningsvis bemerke at beskrivelse av eksisterende lovgivning og igangsatte prosesser for å endre lovgivningen er utelatt. Dette er etter vårt syn en vesentlig mangel ved dokumentet.

Det er etter vår oppfatning for det første behov for å styrke de lover og regler som har som sitt hovedformål å sikre forsvarlig forvaltning av naturressursene og vern av naturmiljøet. *Grunnloven § 110b* innebærer en forpliktelse til kontinuerlig å utvikle lovgivningen til å fremme målet om bærekraftig utvikling.

Miljøretten nasjonalt og internasjonalt har i de siste tiår vært preget av en utvikling av *miljørettslige prinsipper*, herunder prinsippet om å forebygge miljøskader, føre var-prinsippet, prinsippet om at forurenseren skal betale, BAT-prinsippet, kretsløpsprinsippet, substitusjonsprinsippet og prinsippet om integrering av

miljøhensyn i alle politikkområder. Til tross for bred politisk enighet om disse prinsippene, er de bare i begrenset grad kommet klart til uttrykk i lovgivningen. I Svalbardmiljøloven er noen av prinsippene tatt inn i kap. II, men ellers er det bare få og spredte eksempler på at prinsippene er kommet klart til uttrykk i vår lovgivning. Til sammenlikning har Sverige i sin Miljöbalk tatt inn flere av de viktigste prinsippene i et eget kap. 2, og dessuten "Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- og vattenområden" i kap. 3 og 4. I tillegg trekker formålsparagrafen fram bærekraftig utvikling og viktige mål for miljø- og ressursforvaltningen. Sverige har dermed i utgangspunktet et langt sterkere rettslig grunnlag for en bærekraftig forvaltning av naturressursene.

Det er ønskelig å nedfelle både målet om bærekraftig utvikling og flere av de miljørettslige prinsippene *tydeligere i lovgivningen*. Den rettslige betydningen av dette vil være at både forvaltningen og private aktører har plikt til å legge disse prinsippene til grunn for sine planer og vedtak, særlig når kortsiktige økonomiske hensyn og interesser skal avveies mot langsiktige og allmenne behov og interesser. Dette er ikke minst viktig etter hvert som tradisjonelt offentlige oppgaver overlates til private og konkurranseutsettes, med fare for at langsiktige hensyn til bærekraft og miljøvern dermed nedprioriteres. (Et eksempel er at samferdselsloven av 1976 som hadde miljøhensyn i formålsparagrafen, i 2002 ble erstattet av en ny lov om yrkestransport som skal fremme fri konkurranse på sektoren, uten en slik formålsbestemmelse.) Det vil også bidra til at rettsreglene tolkes i samsvar med prinsippene.

Prinsippet om at forurensere skal betale bør utvides til å gjelde tilsvarende for alle former for miljøskader, ikke bare forurensning. Dette er innført i Svalbardmiljøloven for enhver skade på natur eller kulturminner, jfr. lovens § 9. En miljøskade bør kunne "betales" på flere måter. En ordning som blant annet er innført i tysk rett, er at enhver som foretar et inngrep som har skadevirkninger på naturmiljøet, skal kompensere skaden, f.eks. ved en avgift som brukes til miljøformål, eller "in natura" ved å bidra til at et annet tilsvarende område blir vernet, ved å foreta en tilsvarende beplantning eller utsetting av arter et annet sted m.v.

Integrasjonsprinsippet innebærer at det må tas hensyn til målet om bærekraftig utvikling innenfor alle sektorer. Dette prinsippet er nå som kjent fått rettslig betydning i EF-retten ved at det er tatt uttrykkelig inn i Romtraktatens artikkel 6. Prinsippet bør følges opp i norsk rett. Relevant sektorlovgivning bør gjennomgås og eventuelt styrkes ut fra et bærekraftperspektiv. Det er særlig viktig at dette perspektivet bygges inn i den lovgivningen som regulerer de virksomheter som er årsak til miljøproblemene, og ikke bare nedfelles i miljølovgivningen. Samtidig bør søkelyset rettes mot forhold i lovgivningen, og ved økonomiske støtteordninger m.v., som hemmer eller direkte motvirker bærekraftig utvikling.

Som nevnt innledningsvis er skissen mangelfull mht. omtale av eksisterende lovgivning og igangsatte lovgivningsprosesser. I forhold til lovgivningsprosessene vil vi framheve arbeidet med plan- og bygningsloven og en ny biomangfoldlov, som vil bli nærmere omtalt nedenfor, samt arbeidet med en ny havressurslov, skoglov og reform av forskriftene under forurensningsloven. Alle disse initiativene bør etter vår oppfatning vies oppmerksomhet.

Plansystemet i plan- og bygningsloven er såvidt nevnt i skissen. Dette systemet skal samordne politikk og planer innenfor ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Det har meget stor betydning for hvordan landets arealer og andre naturressurser forvaltes. I NOU 2003:14 har Planlovutvalget fremmet forslag til ny plan- og bygningslov (plandelen). Forslaget innebærer at loven styrkes betydelig som virkemiddel for en bærekraftig utvikling, blant annet gjennom sterkere samordning, konsekvensutredning av planer og nye muligheter til å vareta miljøhensyn i planene. Forslaget bygger bl.a. på prinsippene i LA21 m.h.t. lokal mobilisering for bærekraftig utvikling. Regjeringen bør i skissen signalisere hvordan den vil følge opp denne lovutredningen.

Biomangfoldlovutvalget arbeider med å forbedre lovgivningen for å hanskes med ulike trusler mot biologisk mangfold. Arbeidet er en viktig del av oppfølgingen av St. meld. Nr. 42 (2000-2001) som er kort omtalt i skissen. Arbeidet vil ha stor betydning for hvordan myndighetene i framtiden vil forholde seg til den overordnede målsetningen om å bevare det biologiske mangfoldet. Generelt vil vi peke på at omtalen av biologisk mangfold er mangelfull i skissen. Dette gjelder dels at omtalen er sterkt fokusert på arts mangfold og ikke i stor nok grad tar for seg mangfold på økosystemnivå eller genetisk nivå, dels at omtalen er mangelfull mht. omtale av trusler mot biologisk mangfold, eksempelvis er tiltak mot introduksjon av fremmede arter eller forringelse av kulturlandskap ikke omtalt i særlig grad, dels er omtalen av utfordringer knyttet til biologisk mangfold til havs mangelfull, og dels er omtalen etter vårt syn i for stor grad fokusert på tradisjonelle vernevedtak og omtaler ikke i tilstrekkelig grad andre mulige virkemidler for bevaring av biologisk mangfold. Regjeringen bør signalisere hvordan den ønsker å prioritere oppfølgingen av det lovgivningsarbeidet som er satt i gang.

Arbeidet både i Planlovutvalget og Biomangfoldlovutvalget viser at forskjellige deler av miljøpolitikken og miljøretten må sees i sammenheng. Samtidig er det kontinuerlig behov for å endre og forbedre den lovgivningen vi har, blant annet ut fra nye EØS-regler og andre internasjonale regler og forpliktelser, og fordi det oppstår nye rettslige behov og problemstillinger. Når Biomangfoldlovutvalget har fullført sitt arbeid, bør Regjeringen vurdere å opprette *en lovkommissjon* med ansvar for å ajourføre, samordne og utvikle lovgivningen om naturressurser og miljø som en kontinuerlig oppgave (jfr. f.eks. Straffelovkommissjonen, Banklovkommissjonen m.v). En oppgave for en slik kommissjon må også være å følge med i rettsutviklingen i andre land, og overføre viktige nyskapinger til norsk rett. Kommissjonen må arbeide i nær kontakt med fagdepartementene.

I punkt 1.6 legges det stor vekt på medvirkning og oppfølging. En vesentlig utfordring etter vårt syn er å sikre ulike interesserte grupper en mulighet til å bruke ulike typer rettsmidler der lovgivning og andre rettsregler som har til hensikt å sikre bærekraftig utvikling ikke overholdes. Vi har mange eksempler på at bruk av rettsmidler for dette formålet blir kostbart for alle parter som måtte være involvert i en tvist. Dels er det store prosesskostnader for de som ønsker å reise sak, og dels risikerer man dyre forsinkelser i prosjekter som følge av at prosessene tar for lang tid. I lys av dette vil vi argumentere for opprettelsen av *et eget ombud for miljø og naturressurser* som skal kunne motta og behandle klager samt ta opp saker av eget initiativ. Det bemerkes at Norge har tatt initiativ for å etablere et slikt ombud på internasjonalt plan, og at det i lys av dette vil være naturlig at man tar tilsvarende initiativer nasjonalt.

Under punkt 1.6.2 mener vi det er stort behov for å omtale hvordan man skal møte utfordringer som vil oppstå i forbindelse med *delegering av ansvar til kommunalt nivå*. Vi tenker i denne forbindelse særlig på saker der hensynet til langsiktig bærekraftig utvikling kommer i konflikt med tiltak som er lønnsomme i et kortsiktig perspektiv eller med sterke interesser som enkeltpersoner eller –virksomheter måtte ha i forbindelse med et konkret prosjekt.

Under punkt 1.6.4 vil vi peke på at det finnes mange ulike typer miljømerkeordninger, og at det kan være nyttig å skille mellom dem. Videre vil vi peke på behovet for å gi signaler om hvilke tiltak man tar sikte på å iverksette både når det gjelder *miljømerkeordninger og miljøskatter*. Sistnevnte bør samordnes med punkt 2.6 for å unngå dobbeltbehandling. Endelig vil vi etterlyse tiltak for å sikre økt kunnskap og informasjon om miljøtilstanden. Eksempelvis vil vi peke på at aktivitet innenfor feltet taksonomi lenge har vært lavt prioritert i Norge, og ligger langt etter den aktivitet som finner sted i Sverige.

3. Internasjonal rett.

Skissen beskriver noen viktige internasjonale miljøkonvensjoner og Norges oppfølging av disse. Faggruppen for miljørett vil generelt peke på betydningen av å utvikle folkeretten mer grunnleggende som redskap for bærekraftig utvikling. Vi savner en prinsipiell drøftelse av forholdet mellom det internasjonale miljøregelverket og andre internasjonale systemer, i første rekke handelsregelverket under WTO, og av hvordan også disse systemene i større grad kan rettes inn mot målet om bærekraftig utvikling. Vi er klar over kompleksiteten i disse spørsmålene, men vil likevel understreke behovet for et langsiktig arbeid med internasjonal rett for å utvikle

- nye former for utforming av forpliktelser, særlig i retning av konkretisering av forpliktelser og målsetninger gjennom utvikling av ikke-bindende instrumenter slik som retningslinjer og handlingsplaner,
- bedre internasjonale kontroll- og håndhevingsordninger
- bistanden til utviklingsland når det gjelder å implementere internasjonale konvensjoner
- overordnede folkerettslige prinsipper og regler for forvaltning av verdens naturressurser og miljø og bærekraftig utvikling, og et mer konsistent internasjonalt regelverk
- et styrket og koordinert internasjonalt apparat for disse oppgavene (International Environmental Governance).

Av mer konkrete punkter vil vi fremheve behovet for en mer fullstendig beskrivelse av u-landene under punkt 2.1.6, samt en beskrivelse av nasjonale og internasjonale initiativer for å sikre seg at resultatene av pågående og fremtidige prosesser og forhandlinger i WTO, IMF og Verdensbanken bidrar positivt til målsetningen om bærekraftig utvikling. Eksempelvis savnes en omtale av prosessen med miljøkonsekvensvurderinger av de pågående WTO-forhandlingene.

Med vennlig hilsen,
på vegne av faggruppen for miljørett

Hans Chr. Bugge
professor dr. juris