

Jussens rolle på veien mot et lavutslippssamfunn

Juridiske utredninger for Klimautvalget 2050



HOLTH & WINGE

www.holthogwinge.no

7. mars 2023

Fredrik Holth og Nikolai K. Winge

Kort om oss

- Holth & Winge ble stiftet høsten 2021.
- Vi ønsker å:
 - Styrke kunnskapsnivået i forvaltningen.
 - Bidra til at beslutninger om arealbruk bygger på korrekt forståelse av jussen.
 - Hjelp forvaltningen til å treffe beslutninger som på kort og lang sikt bidrar til bærekraftig klima- og naturforvaltning.
- Dette får vi til ved å tilby:
 - Juridiske utredninger.
 - Kurs og forelesninger innen plan- og bygningsrett, samt tilstøtende rettsområder.
 - Rammeavtaler med kommuner om juridisk bistand.



Juridiske utredninger



Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre

Trond Simensen^a, Nikolai Winge^b, Fredrik Holth^c, Erik Stange^d, David N. Barton^e og Gro Sandkjær Hanssen^f

TILBØRHET: INSTITUSJON
^aNorsk institutt for naturforskning
^bHolth & Winge AS
^cBy- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – Storbyuniversitetet
OPPDAGSGIVER(E)/BIDRAGSYTER(E)
KS, Kommunesektorens interesseorganisasjon
OPPDAGSGIVERS REFERANSE
Janicke Glæver



Allmennhetens tilgang til regulerte områder i byer og tettsteder

En utredning av forekomst, virkninger og juridisk grunnlag

Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mars 2021



Arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesak

Utarbeidet for Kommunal- og distriktsdepartementet



Hva er årsakene til forskjeller i kommunale plan- og byggesaksgebyrer?

KS FoU-prosjekt nr. 184021
OB-rapport nr. 2018-33

osloeconomics

Fredrik Holth

Nikolai K. Winge



Veileder for beregning av selvkost og gebyrforskrift i byggesaker

osloeconomics

HOLTH & WINGE

7.1.13

Veileder

HOLTH & WINGE

Juridisk utredning for Klimautvalget 2050



Juridiske styringsmidler for å oppnå målet om et lavutslippssamfunn



Tilsyn og vavhengig kontroll i plan- og bygningsloven

Utarbeidet for Kommunal- og distriktsdepartementet

osloeconomics

EVALUERING AV LOV- OG FORSKRIFTSENDRINGER 2017/2018

DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Prop. 149 L

(2015–2016)
Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i plan- og bygningsloven
(mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)

Utredning overlevert Kommunal- og distriktsdepartementet, desember 2022.

HOLTH & WINGE

RAMBOLL

Henning Larsen

Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven

En analyse av årsaker til at det søkes om og innvilges mange dispensasjoner, samt forslag til tiltak

OPPDAGSGIVER: KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET
DATO: 23/12 2022
DOKUMENTKODE: 10243824



HOLTH & WINGE Multiconsult

HOLTH & WINGE

Juridisk kursvirksomhet



Vi tilbyr kurs og forelesninger innen en rekke juridiske emner.

Vi har siden oppstart holdt over 100 kurs for kommuner, fylkeskommuner, statsforvaltere, utbyggingsaktører, arkitektkontorer mv.



Til høsten lanseres:
Politikerskolen – et lokaldemokratisk kunnskapsløft

Dagens tema

HOLTH & WINGE

Juridisk utredning for Klimautvalget 2020



Første utredning

Juridiske styringsmidler for å oppnå målet om et lavutslippssamfunn

Utarbeidet av
Holth & Winge AS

Forsidebilde: Shutterstock

1

HOLTH & WINGE

Juridisk utredning for Klimautvalget 2020



Andre utredning

Plan- og bygningslovens rolle på veien mot et lavutslippssamfunn

Utarbeidet av
Holth & Winge AS

Forsidebilde: Shutterstock

1

HOLTH & WINGE

Juridisk utredning for Klimautvalget 2020



Tredje utredning

Utvalgte lovers rolle og betydning for å nå klimapolitiske mål

Utarbeidet av
Holth & Winge AS
2023

Forsidebilde: Shutterstock

1

HOLTH & WINGE

Juridisk utredning for Klimautvalget 2050



Samlet rapport

Jussens rolle på veien mot et lavutslippssamfunn

Utarbeidet av
Holth & Winge AS

Forsidebilde: Shutterstock

1

Hva er miljørett?

- Hans Chr. Bugge: «Miljørett omfatter alt fra naboens garasje til klimaforhandlinger i Paris».
- Miljøhensynet er langt på vei integrert på tvers av lover og sektorer i norsk rett.
- Forvaltningen plikter å utrede og vurdere miljøhensyn.
- Men er dette tilstrekkelig?
- La oss skissere miljørettens evolusjon:

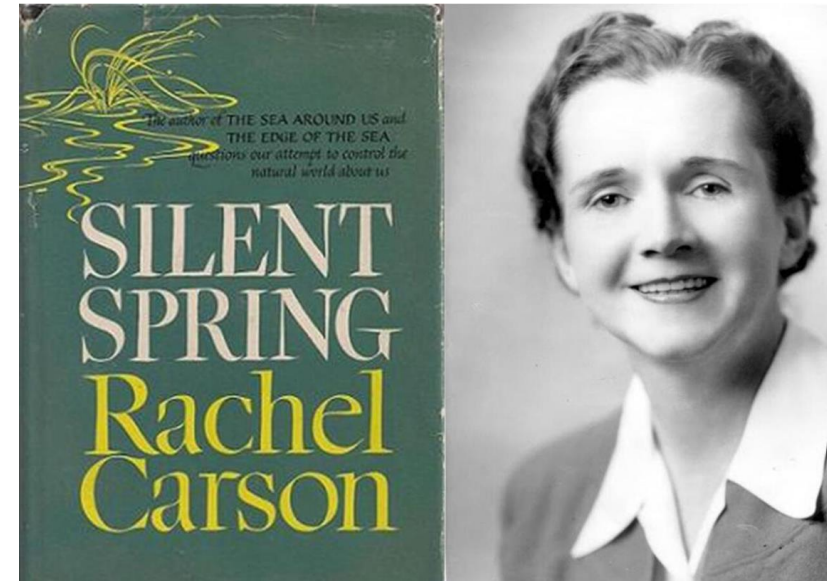


Gjenoppbygningen

- Ambisiøse utbyggingsmål.
- Omfattende nedbygging av vassdrag.
- Bygningsloven av 1924 gjaldt kun i de største byene.
- Naturen med svakt rettslig vern.
- Vi fikk øynene opp for friluftslivets kvaliteter.
- Bygningsloven av 1965 innførte et landsomfattende plansystem, men lite fokus på miljøhensyn.

Oppvåkningen

- En miljøbølge over Atlanteren
- 1970 - Lov om naturvern.
- 1972 - Miljøverndepartementet opprettes.
- 1980 - Miljøorganisasjoner gis klage- og søksmålsrett.
- 1981 - Lov og forurensning og avfall.
- Miljø og naturvern blir stående utenfor som «de vanskelige hensynene»



Forsøket

- 1985 – Plan- og bygningsloven skal sikre samordning og helhet.
- 1987 – Bærekraftig utvikling blir lovgivningens nye mantra
- 1992 – Miljøhensynet grunnlovfestes



Plan- og bygningsloven § 1-1:

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner

Akvakulturloven § 1:

Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig

1: _____ ng på kysten.

Naturmangfoldloven § 1:

Mineralloven § 1:
Formålet med loven

Mineralloven § 1:

Formålet med loven er å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av naturressurser i samsvar med prinsippet om en

Finnmarks

Lovens for mål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark fylke forvaltes på en og økologisk bærekraftig måte til beste for Finnmark fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur.

Markaloven § 1:

Formålet med loven er å fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Loven skal sikre Markas grenser og bevare et rikt og variert landskap og naturkulturmiljø med kulturminner. Det skal samtidig tas hensyn til bærekraftig bruk til andre formål.

Reindriffsloven § 1:

For det samiske reindriftsområdet skal loven legge til rette for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift med basis i samisk kultur, tradisjon og sedvane til gagn for reindriftsbefolkningen selv og samfunnet for øvrig.

Politikk

Erkjennelsen

- Plan- og bygningsloven 2008:
 - en prosesslov for «bærekraftig utvikling»?
- Naturmangfoldloven 2009:
 - «en milepel i norsk miljølovgivning»?
- Miljøhensyn vinner små slag, men taper kampen.
- Vi har kunnskap om hva som skjer, men mangler virkemidlene...

Norge

Tre a
av na

no

En
vi ø

(Foto: Jan Kåre Ness/NTB)

De
for

Jussens kvern maler langsomt – altfor langsomt

Etter flere års arbeid med miljørettslige spørsmål, opplever vi at praksis og lovforståelse i forvaltningen sjelden når domstolene for kontroll, skriver artikkelforfatterne.

Kommentar



Nikolai K. Winge

Advokat, daglig leder Holth & Winge



Fredrik Holth

Dosent i juridiske fag, NMBU

30. januar 2023 kl. 17:26



Det grønne skiftet

- Internasjonale avtaler og forpliktelser baner vei for et grønt skifte.
- Utfordrer de etablerte systemer her hjemme.
- Vår problemstilling:
 - Gir dagens lovgivning tilstrekkelige virkemidler for å sikre at Norge blir et lavutslippssamfunn, uten at det skjer på bekostning av naturhensyn?

- Rettslig regulering er et av våre sterkeste virkemidler for å styre samfunnet i en bestemt retning.
- Torstein Eckhoff:

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.

Forutsetninger for at lover skal fungere

1. Klimahensynet må integreres i lovgivningens saksbehandlingsregler
2. Forvaltningen må ha *rett og plikt* til å legge vekt på klimahensyn
3. Forvaltningens virksomhet må samordnes
4. Forvaltningen må ha kunnskap om rettsreglene
5. Forvaltningen må ha tilstrekkelig med ressurser
6. Det må foreligge velfungerende kontrollmekanismer

Vi har sett nærmere på offentligrettslig regulering av betydning for klima- og naturhensyn.

HOLTH & WINGE

Juridisk utredning for Klimautvalget 2050

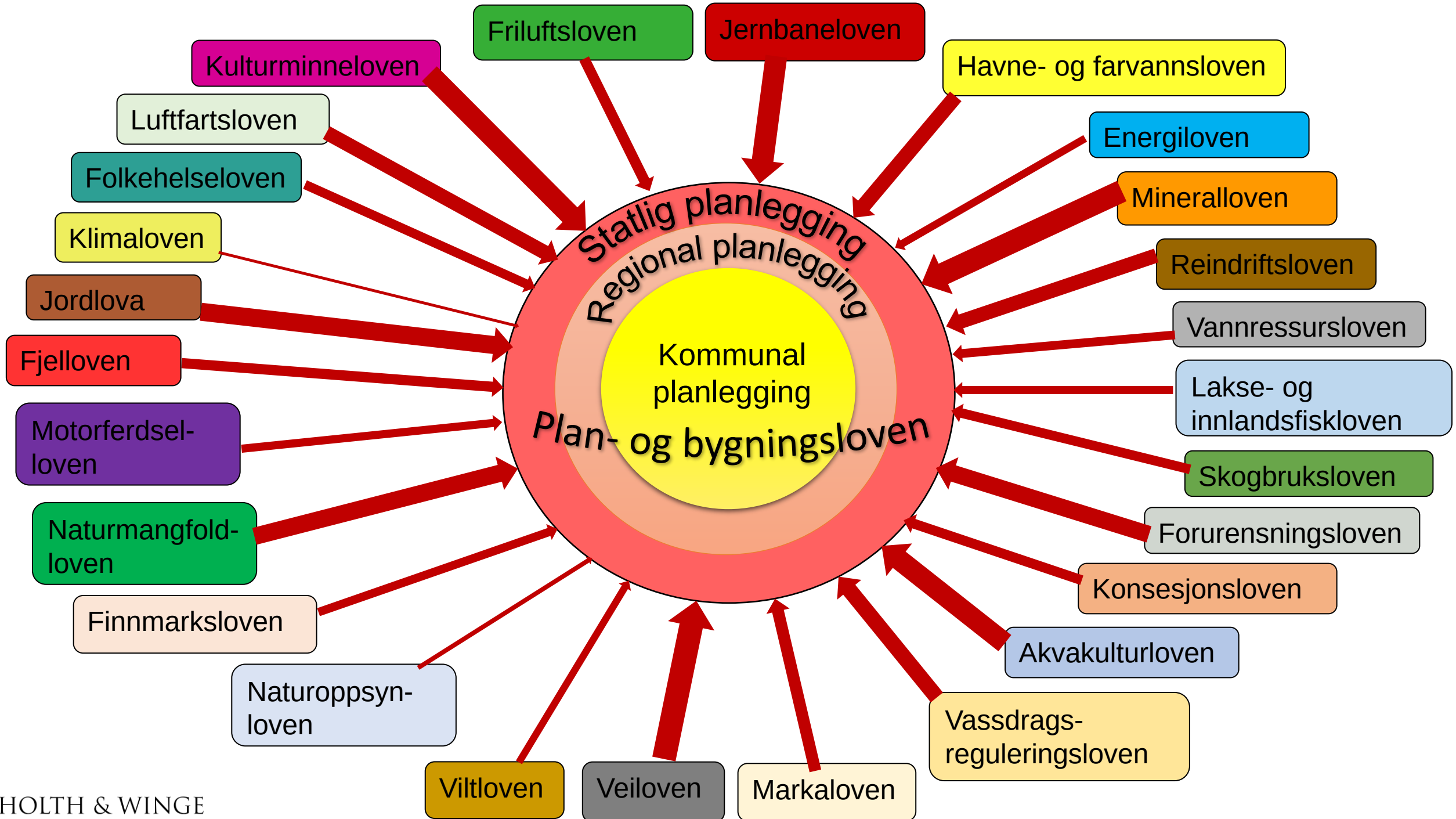


Første utredning

Juridiske styringsmidler for å oppnå målet om et lavutslippssamfunn

Utarbeidet av
Holth & Winge AS

Forsidebilde: Shutterstock



Plan- og bygningsloven

Hva kjennetegner plan- og bygningsloven?

- Konfliktfylt
- Sektorovergripende
- Kommunenes arealplaner er i utgangspunktet bindende for alle forvaltningsområder.
- Sektornøytral
- Innenfor rammen av bærekraftig utvikling er alle hensyn og interesser likestilte.
- Prosessorientert
- Oppstiller saksbehandlingsregler, men determinerer ikke løsningen på arealkonflikter.
- Lokalstyrt
- Det er i hovedsak kommunene som bestemmer arealbruken i Norge.
- Håndheves stort sett av mennesker uten juridisk kompetanse.

HOLTH & WINGE

Juridisk utredning for Klimautvalget 2050



Andre utredning

Plan- og bygningslovens rolle på veien mot et lavutslippssamfunn

Utarbeidet av
Holth & Winge AS

Forside: Shutterstock

Plan- og bygningsloven

- «Plan- og bygningsloven er et av de mest langsiktige virkemidlene til å påvirke utslipp av klimagasser i Norge i dag. Gjennom sin arealplanlegging har kommunen mulighet til å påvirke utslipp av klimagasser, særlig fra transport og stasjonær energibruk.
- ...
- Arealplanlegging er også sektorovergripende, og er derfor et egnet virkemiddel for klimavennlige løsninger som krever at man ser ulike samfunnssektorer i sammenheng.»
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 25.



Ot.prp. nr. 32

(2007–2008)

Om lov om planlegging og byggesaks-
behandling (plan- og bygningsloven)
(plandelen)

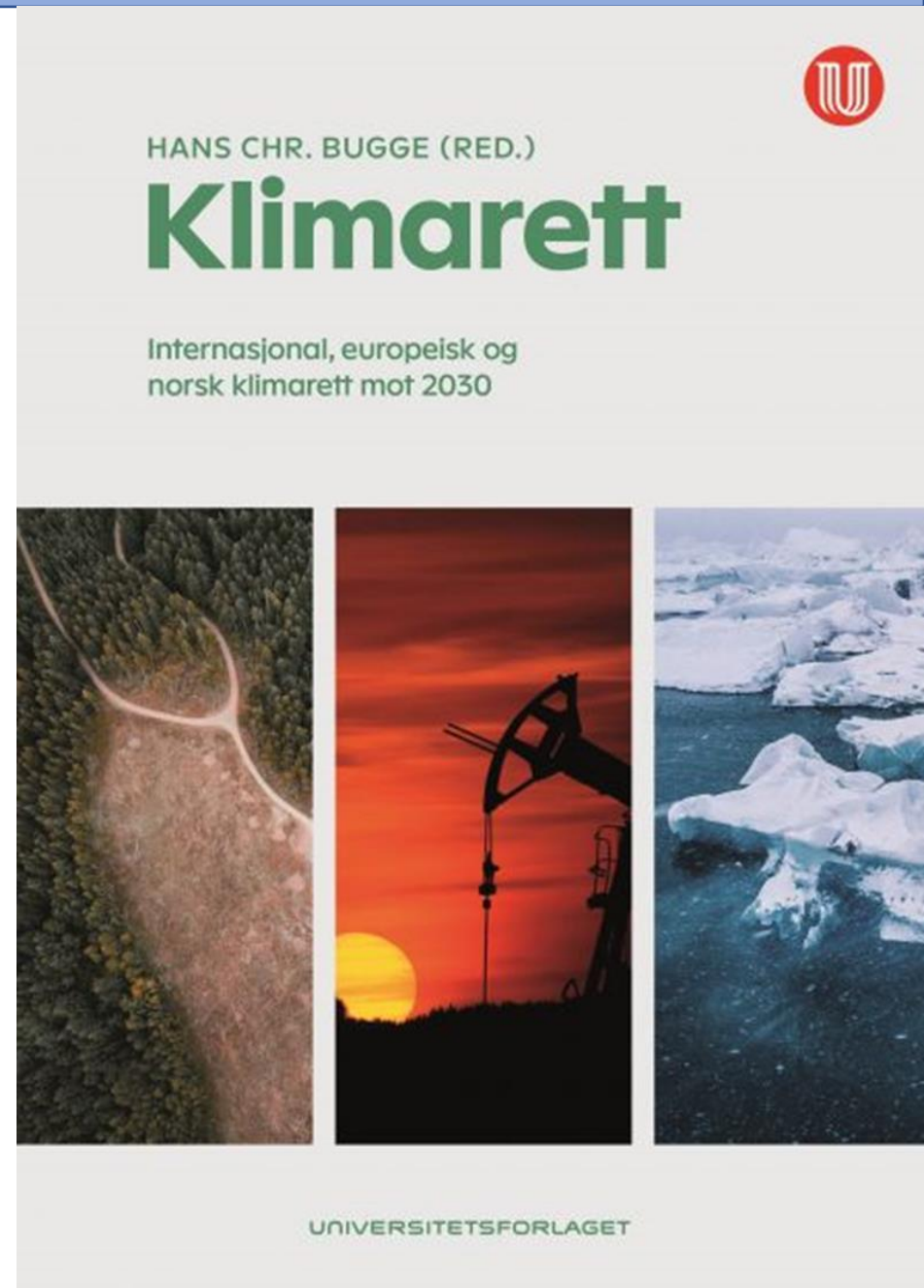
Særskilte vedlegg:

NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven

NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II

Plan- og bygningsloven

- To forutsetninger som må være til stede for at loven skal kunne få den virkningen lovgiver har sett for seg:
- (1) Forvaltningen må ha god kunnskap om handlingsrommet i loven.
- (2) Forvaltningen må evne og vilje å bruke handlingsrommet.
- I tillegg må det hele tiden vurderes å se på behovet for lovendringer som styrker muligheten og plikten til å ta klimahensyn.



Plan- og bygningsloven

Flere hyttekommuner bremser utbygging: – På tide å puste litt med magen

Etter flere år med massiv hytteutbygging sier Kragerø, Hallingdal og Vinje nei til flere prosjekter.



SA NEI: Flertallet i kommunestyret i Vinje sa nei til 150 nye hyttetomter t
FOTO: RAGNAR LURÅS / NRK

Nils Fridtjof Skumsvoll
Journalist

Ragnar Lurås
Journalist

200.000 fotballbaner satt av til hytteutbygging

Det er snart bygget en halv million hytter i Norge og kommunene har satt av areal til en halv million til, ifølge forskere.



HYTTE PÅ HYTTE: På Hafjell står hyttene på rekke og rad.



Vegard Unger Ellefsen
Journalist



Ragnar Lurås
Journalist

Publisert 17. nov. kl. 12:15
Oppdatert 17. nov. kl. 15:01

- Må kommunene vedta arealplaner som åpner for hytteutbygging?

Nei – de kan stanse et hvert initiativ, og de må ikke vedta en plan om de ikke ønsker planen?

Politikk vs. juss – dette er politikk!

Plan- og bygningsloven

Vil bygge grønn landsby: Sterke reaksjoner på Dæhlies planer

Naturvernere raser mot utbygginga.



Vibeke Wold Haagensen
@NRKVibeke
Journalist



Stein S Eide
Journalist

Vi rapporterer fra Tangen

Publisert 8. sep. kl. 15:33
Oppdatert 8. sep. kl. 18:30

SKEPTISK: Jon Lurås i MDG vil ikke at Bjørn Dæhlie skal få bygge ned matjord på Tangen i Stange.

FOTO: FRODE MESKAU / NRK

- Kan kommunene endre eller oppheve vedtatte planer?
 - «Reguleringsplanen er jo vedtatt for lenge siden, sier Senterpartipolitiker i Stange, Aasa Gjestvang.
 - Demokratiet har talt. De vil bygge boliger. Jeg ser ingen annen råd enn å heie på prosjektet og Tangen. Hvis man ville verne jorda så måtte man gjort det i 2014. Her kan man ikke bare si stopp, sier Gjestvang.»

Plan- og bygningsloven

Noen sentrale grep for å styrke loven som en klimalov, og som vi tar opp i vår utredning:

- Tydeliggjøring av adgangen til å gi «klimabestemmelser» i arealplaner.
- Tydeliggjøre klimahensynet som en nasjonal interesse i planprosesser.
- Sikre at konsekvensutredninger i større grad fanger opp utredning av klimagassutslipp.
- Tydeliggjøre at sektor og fagmyndigheter som har ansvaret for å ivareta klimainteresser skal fremme innsigelse.
- Sikre at kommuneplanens arealdel styrkes som styringsmiddel. Planer som fremmes i strid med kommuneplanens arealdel bør ikke slippe frem uten departementets godkjenning.
- «Aldergrense» på reguleringsplaner som grunnlag for å gi byggetillatelse.
- Styrke det regionale plannivået.

Klimahensynets stilling i utvalgte sektorlover

- Forurensningsloven
- Produktkontrollloven
- Vegtrafikkloven og veglova
- Skips- og luftfartslovgivningen
- Petroleumslovgivningen
- Landbrukslovgivningen (skogbrukslova og jordlova)
- Naturmangfoldloven
- Energi- og vassdragslovgivningen (vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og energiloven)

HOLTH & WINGE

Juridisk utredning for Klimautvalget 2050



Tredje utredning

Utvalgte lovers rolle og betydning få å nå klimapolitiske mål

Utarbeidet av
Holth & Winge AS
2023

Forsidebilde: Shutterstock

Klimahensynets stilling i utvalgte sektorlover



Figur 1: 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).

Klimahensynets stilling i utvalgte sektorlover



Figur 5: Kilde: NINA, Karbonlagring i norske økosystemer, Temahefte 76b, 2020

Som vi har pekt på tidligere er konsekvensutredningsplikten det viktigste prosessuelle virkemidlet for å klarlegge miljø- og klimavirkninger av tiltak og planer. Med henvisning til konsekvensutredningsforskriften, slår landbruksveiforskriften § 2-2 fast at det bare er *nybygging* av landbruksveier med en lengde på over 5 km. som skal vurderes konsekvensutredet før vedtak fattes. Som vi også har pekt på i Delutredning 2, mener vi at denne terskelen for vurdering av konsekvensutredningsplikten for landbruksveier er problematisk, og det av flere grunner.⁹⁸ For det første er det grunn til å stille spørsmål ved om en generell terskel på 5 km. alltid fanger opp veietableringer som har vesentlig virkning for miljøet, noe som er et krav etter EU-retten. Etablering av veier opp til 5 km. kan utgjøre betydelige arealinngrep, og 5 km. fremstår etter vårt syn som en nokså høy terskel. For det andre er denne formen for terskler generelt sårbar for det som i EU-retten omtales som «salami-slicing», dvs. at tiltak og prosjekter deles opp i flere mindre tiltak/prosjekt som hver for seg ikke utløser KU-plikt.⁹⁹

Klimahensynets stilling i utvalgte sektorlover

Løsningen i anskaffelsesloven § 5 gir etter vårt syn en god illustrasjon på hvordan klimahensyn kan integreres i lover som ikke handler om utøvelse av offentlig myndighet. Bestemmelsen er også fulgt opp med en konkretisering i forskrift om offentlige anskaffelser § 7-9 som slår fast:

Oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser og kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen. Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det som hovedregel vektes minimum 30 prosent.

Regjeringen har ute på høring et forslag om endring og skjerping av denne bestemmelsen.¹⁸⁴

Forslaget lyder:

*Oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser, og skal stille miljøkrav og kriterier i anskaffelsesprosessen. Miljøhensyn skal alltid vektes med minimum 30 prosent og høyere der det er relevant.*¹⁸⁵

Dersom forslaget vedtas vil dette være en klar skjerping av bestemmelsen, og en langt tydeligere bestemmelse med hensyn til plikten til å ivareta miljø og klima i anskaffelsesprosesser.

Regjeringen vil skjerpe miljøkravene i offentlige anskaffelser

Pressemelding | Dato: 08.12.2022

Offentlig sektor er for dårlige til å stille klima- og miljøkrav i sine anskaffelser. Nå vil regjeringen skjerpe regelverket slik at miljø alltid vektes med minst 30 prosent i alle offentlige innkjøp.



Klima- og miljøminister Espen Barth-Eide og næringsminister Jan Christian Vestre besøker nye Tøyenbadet som er under oppføring i Oslo. Foto: Klima- og miljødepartementet

Klimaloven som en sektorovergripende lov?

- Klimaloven setter ambisiøse mål, men mangler virkemidler for å operasjonalisere målene.
- Kan klimaloven gjøres til en sektorovergripende lov for forvaltningen?
- Lovfeste sektorovergripende prinsipper som forvaltningen skal vurdere:
 - Krav til kunnskap
 - Føre var-prinsippet
 - Sumvirkninger og samlet belastning
 - Best mulig tekning og lokalisering
 - Forurenseren skal betale
- Rettsliggjøring av klimaforvaltningen vil sikre at klimahensynet integreres i enhver beslutning som direkte eller indirekte medfører klimagassutslipp.
- Bedre kontroll med forvaltningen.



Prop. 77 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om klimamål (klimaloven)