

JOU

Jusstudentenes offentlige utredninger 2019: 3

---

# Klimalov for kommuner



# JOU 2019: 3

## Klimalov for kommuner

# 1 Sammendrag

*Utvalgets hovedanbefaling er å løfte ambisjonsnivået for norsk klimapolitikk, lokalt, regionalt og nasjonalt. Formålet er å sikre et levelig klima, både i dag og for fremtidige generasjoner. Utvalgets forslag er en del av den nødvendige, internasjonale omstillingsprosessen som foregår og vil foregå i lang tid fremover. Det innebærer både at Norge må oppfylle sine internasjonale forpliktelser, og nasjonalt sikre at klimahensyn implementeres i enhver relevant offentlig beslutning.*

Utvalget legger frem et forslag til ny klimalov for kommuner. Formålet med klimaloven for kommuner er å fastsette hvilke forpliktelser som skal pålegges kommunene for å sikre at de nasjonale målene som er fastsatt i lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven) realiseres.

Et slikt ambisjonsløft avhenger av strengere regulering for å skjerpe kravene til kommunenes arbeid for å redusere klimagassutslipp, gjennom å innføre krav om at hver enkelt kommune fastsetter klimamål og fører regnskap med egne klimagassutslipp. Samtidig har utvalget tatt hensyn til det kommunale selvstyret, og søkt å gi kommunene et større handlingsrom til å vektlegge hensynet til klimaet i alle kommunale beslutningsprosesser.

Lovforslaget retter seg mot kommunen, fylkeskommunen og Miljøombudet. Forslaget har en tredelt struktur, der det er lagt plikter på tre ulike nivåer. Lovforslaget kan oppsummeres på følgende måte:

1. Kommunen har primæransvaret for å redusere utslipp av klimagasser innenfor sitt geografiske område. Kommunen plikter å fastsette et klimamål og utarbeide en klimastrategi, samt å utarbeide og gjennomføre tiltak gjennom et klimabudsjett. Kommunen må rapportere på egen innsats til fylkeskommunen.
2. Fylkeskommunen skal kontrollere kommunenes klimainnsats, samt gi råd og veiledning. Fylkeskommunen skal rapportere videre til Miljøombudet.
3. Miljøombudet fører kontroll med kommunen og fylkeskommunen, og sikrer at lokal og regional innsats bidrar til å nå nasjonale klimamål.

Utvalget har i sitt arbeid sett hen til eksisterende lovgivning, og søkt å supplere gjeldende rett med en lov som samler ulike hjemler og gir kommunen et verktøy for å redusere kommunale klimagassutslipp i overgangen til et lavutslippssamfunn.

*Oslo, desember 2019*

## **INNHOLDSFORTEGNELSE**

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>BAKGRUNN</b>	<b>6</b>
2.1	Mandatet	6
2.2	Problemforståelse	7
2.3	Utvalgets sammensetning og arbeid	8
<b>3</b>	<b>DAGENS RAMMER FOR KLIMAARBEID</b>	<b>9</b>
<b>3.1</b>	<b>Internasjonale forpliktelser og gjennomføringen av disse</b>	<b>9</b>
3.1.1	EUs klimapolitikk	9
3.1.2	Internasjonale forpliktelser	10
3.1.3	Klimaloven	12
<b>3.2</b>	<b>Dagens rammer for kommunens klimaarbeid</b>	<b>12</b>
3.2.1	Plan- og bygningsloven	13
3.2.2	Statlig retningslinje for klima- og energiplanlegging	14
3.2.3	Naturmangfoldloven	14
<b>4</b>	<b>HVORFOR YTTERLIGERE REGULERING?</b>	<b>15</b>
<b>4.1</b>	<b>Utfordringer ved eksisterende lovgivning</b>	<b>15</b>
4.1.1	Er klimaloven symbolpolitikk?	15
<b>4.2</b>	<b>Utfordringer ved eksisterende kommunal lovgivning</b>	<b>16</b>
4.2.1	Innledning	16
4.2.2	Vektlegging av miljøhensyn	16
4.2.3	Lovverkets fragmentariske karakter	17
4.2.4	Behovet for ytterligere kontroll	17
<b>4.3</b>	<b>Behov for ytterligere rettsliggjøring?</b>	<b>18</b>
<b>4.4</b>	<b>Ulike reguleringsmåter</b>	<b>18</b>
4.4.1	Innledning	18
4.4.2	Lov eller forskrift?	18
<b>4.5</b>	<b>Hensynet til kommunalt selvstyre ved ny lovgivning</b>	<b>19</b>
4.5.1	Vekst og utvikling i et lavutslippssamfunn	20

<b>5</b>	<b>VURDERINGER OG FORSLAG</b>	<b>21</b>
<b>5.1</b>	<b>Loven formål</b>	<b>21</b>
5.1.1	Reduksjon av klimagassutslipp	21
5.1.2	Presisering av kommunens rolle	22
5.1.3	Fremme offentlig debatt	22
<b>5.2</b>	<b>Stedlig virkeområde</b>	<b>22</b>
<b>5.3</b>	<b>Saklig virkeområde</b>	<b>23</b>
5.3.1	Klimagasser	23
5.3.2	Direkte og indirekte utslipp	23
5.3.3	Karbonfangst	24
<b>5.4</b>	<b>Forholdet til annen lovgivning</b>	<b>26</b>
<b>5.5</b>	<b>Prinsipper for kommunal og fylkeskommunal virksomhet</b>	<b>27</b>
<b>5.6</b>	<b>Klimamål</b>	<b>28</b>
<b>5.7</b>	<b>Interkommunalt og regionalt samarbeid</b>	<b>28</b>
<b>5.8</b>	<b>Overprøvmingsmekanisme og miljøombud</b>	<b>30</b>
5.8.1	Behov for kontroll og kompetanse i flere ledd	30
5.8.2	Rådgivnings- og tilsynsmyndighet hos fylkeskommunen	31
5.8.3	Nasjonalt miljøombud	32
<b>5.9</b>	<b>Klimabudsjett</b>	<b>37</b>
5.9.1	Innledning	37
5.9.2	Kommuneloven	38
5.9.3	Eksempler på kommuner med klimabudsjett	38
5.9.4	Bør klimabudsjett være frivillig eller obligatorisk?	40
5.9.5	Forskrift om klimabudsjett	41
<b>5.10</b>	<b>Sanksjonsmuligheter</b>	<b>42</b>
<b>5.11</b>	<b>Insentivordninger</b>	<b>43</b>
<b>5.12</b>	<b>Klimatilpasning</b>	<b>44</b>
5.12.1	Hva er klimatilpasning?	44
5.12.2	Hvordan påvirker dette kommunenes virksomhet?	45
<b>6</b>	<b>ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER</b>	<b>46</b>
<b>6.1</b>	<b>Kortsiktige konsekvenser</b>	<b>46</b>

<b>6.2</b>	<b>Langsiktige konsekvenser</b>	<b>48</b>
<b>7</b>	<b>LOVFORSLAGET</b>	<b>49</b>
<b>8</b>	<b>MERKNADER TIL DE ENKELTE PARAGRAFENE</b>	<b>52</b>
	<b>VEDLEGG: FORSLAG TIL LOV OM MILJØOMBUD</b>	<b>57</b>
	<b>KILDELISTE</b>	<b>59</b>

## 2 Bakgrunn

### 2.1 Mandatet

Utvalgets mandat er gitt av WWF Verdens naturfond og lyder:

I lovgivningslaben Klimalov for kommuner skal studentene utrede en klimalov for kommuner, herunder foreslå innhold, virkeområde og avgrensning mot annet relevant lovverk.

Lovforslaget skal ses i sammenheng med Lov om klimamål, hvor det framgår at Norge skal bli et lavutslippssamfunn innen 2050. I loven er lavutslippssamfunnet definert som et samfunn der klimautslippene er redusert med «i størrelsesorden 80 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990». Formålet med Klimalov for kommuner er å fastsette hvilke forpliktelser kommunene bør ha for å realisere målet om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn.

Utredningen om en Klimalov for kommuner skal omfatte forslag til bestemmelser om klimamål, klimabudsjetter, -regnskap og -rapportering, men kan også omfatte andre og mer spesifikke forpliktelser.

I arbeidet skal studentgruppen se hen til norske kommuner som har satt mål om å redusere klimautslipp og innført nye tiltak og styringsverktøy for å innfri målene. Dersom tid og ressurser gir anledning til det, skal utredningen også peke på eventuelle behov for endringer i lovverk og reguleringer som er til hinder for at kommunene innfrir mål om å bli lavutslippskommuner.

Studentgruppen skal undersøke og ta stilling til alle spørsmål i mandatet, og utarbeide en skriftlig utredning som fremlegges for UiO og WWF Verdens naturfond i form av en JOU (Jusstudentenes offentlige utredninger).

Studentgruppens arbeid skal utføres i henhold til Utredningsinstruksen og forvaltningsloven og andre relevante veiledninger. Utredningen skal også bygge på litteraturen og undervisningen i faget JUS5502 Lovgivningslære.

Studentgruppen står fritt til å innhente informasjon og kontakte relevante aktører for innspill. Utredningen skal inneholde forslag til lov- og forskriftstekst der det fremmes forslag eller gis anbefalinger som vil kreve slike endringer. Eventuelle forslag til endringer skal utformes i tråd med reglene i Justisdepartementets veiledning *Lovteknikk og lovforberedelse* (2000).

## 2.2 Problemforståelse

Det er i vår tid økende bevissthet og kunnskap om globale klimaendringer. I NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi* slår utvalget fast at “dersom utslippene fortsetter i tråd med klimapolitikken som føres i verden i dag, vil oppvarmingen fortsette mot 3-4 grader mot slutten av århundret”. I et slikt scenario vil verden oppleve ekstreme værtilfeller, havforsuring og -stigning, samt tap av biodiversitet og artsmangfold. FNs internasjonale klimapanel (IPCC) har i sin spesialrapport fra 2019<sup>1</sup> fastslått at dersom oppvarmingen skal begrenses til 1,5 grader, må det globale verdenssamfunnet iverksette radikale og omfattende tiltak uten sidestykke.

På internasjonalt plan representerer Parisavtalen fra 2015 det mest omfattende forsøket på styrke verdens kollektive klimainnsats, nedfelt i en rettslig bindende avtale. Norges forpliktelser etter Parisavtalen er nedfelt i lov om klimamål av 16. juni 2017 nr. 60 (klimaloven). Klimaloven § 3 fastslår at klimamålet for 2030 er at utslipp av klimagasser skal reduseres med minst 40 prosent fra referanseåret 1990. Målet for 2050 er at Norge skal bli et lavutslippssamfunn, jf. § 4. I henhold til loven skal regjeringen hvert år rapportere til Stortinget om status og fremgangsmåte for klimagassutslipp. Klimaloven har blitt kritisert for kun å være et overordnet rammeverk som gjennomfører våre folkerettslige forpliktelser, og ikke et konkret verktøy i arbeidet med utslippskutt. Dette vil vi diskutere nærmere i kapittel 4.1.1. I forlengelsen av dette har utvalget stilt seg spørsmål om hvordan og hvor radikalt Norge skal gå frem for å redusere klimagassutslipp, hvilket institusjonelt rammeverk som må på plass for at Norge skal bli et lavutslippssamfunn og hvilke virkemidler som egner seg til å realisere utslippsmålet.

Utvalget ser det som utredningens sentrale mål å fastslå hvilke forpliktelser som bør pålegges norske kommuner for å oppnå målet om et lavutslippssamfunn. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det i 2018 ble sluppet ut klimagasser tilsvarende 52,9 millioner tonn CO<sub>2</sub>. Det er en økning på 0,4 % fra 2017, og en økning på 1,1 % siden 1990.<sup>2</sup> Kommunen har gjennom sin virksomhet og planlegging mulighet til å påvirke flere av utslippskildene som har økt mest, blant annet veitrafikk og avfall.

Kommunens rolle i å redusere klimagassutslipp må derfor klargjøres og styrkes. Å pålegge kommunene nye forpliktelser reiser imidlertid en del spørsmål. Utvalget har vært opptatt av å vurdere hensynet til det kommunale selvstyret, samt praktisk gjennomførbarhet og forholdsmessighet. Nye forpliktelser må stå i rimelig forhold til resultatet som kan oppnås, og kommunen må ha de nødvendige forutsetninger for å være i stand til å gjennomføre utslippskutt.

---

<sup>1</sup> IPCC (2019) *Global Warming of 1.5 degrees celcius*

<sup>2</sup> Miljødirektoratet (2019).



Utvalget har helt konkret forstått mandatet slik at det skal foreslås et nytt rettslig rammeverk for kommunalt arbeid for reduksjon av klimagassutslipp, og at dette skal inneholde bestemmelser om virkeområde, avgrensning mot relevant regelverk, klimamål, -budsjett, -regnskap og -rapportering. Vi har forstått mandatet slik at utvalget står fritt til å vurdere utformingen av det rettslige rammeverket ut fra hva vi anser som mest hensiktsmessig.

## 2.3 Utvalgets sammensetning og arbeid

Utvalget som skulle utrede en klimalov for kommunene ble nedsatt 20. august 2019 av det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Oppdragsgiver er WWF Verdens naturfond.

Utvalget har bestått av følgende medlemmer:

- Steven Christensen
- Susanne Eriksen
- Sanim Majid
- Ingvild Bilstad Neraasen
- Karin Johanne Nordby
- Tina Beate S. Pedersen
- Marie Legernes Teigen

Vi har ulik fagbakgrunn; rettsvitenskap, forvaltningsinformatikk og offentlig administrasjon og ledelse. Å jobbe tverrfaglig med en lovutredning har vært en positiv opplevelse, og vi har dratt nytte av hverandres faglige styrker.

Utvalget har holdt 19 arbeidsmøter, samt to møter med oppdragsgiver. I tillegg har vi invitert sentrale myndigheter, kommuner, organisasjoner og representanter fra academia til å komme med innspill. Hensikten med mini-høringen var å få vite hvor "skoen trykker", sett fra deres perspektiv. Vi har spurt aktørene om hvilken rolle kommunene bør ha for å bidra til at Norge skal bli et lavutslippssamfunn, hvilke forutsetninger som må være til stede for at dette skal være mulig å oppnå, og hvordan vi i loven kan ha hensyn til at kommunene varierer så mye i størrelse, økonomi og utfordringer. I tillegg har vi vært i kontakt med sentrale forskningsmiljø og statlige institusjoner for å klargjøre potensialet for å regulere kommunens virksomhet, med henblikk til det kommunale selvstyret. Vi har søkt å finne en balanse mellom hva som er mulig, og hva som faktisk er en hensiktsmessig regulering.

Vi ønsker å rette en stor takk til WWF og Universitet i Oslo for muligheten til å gjennomføre dette utredningsarbeidet. Vi vil også takke Klima- og miljøverndepartementet, KS, Ringsaker kommune, Bergen kommune, Alta kommune, Oslo kommune, CICERO, Eivind Smith, Inge Lorange Backer, Ida Seljeseth, Alexandra Bech Gjørsvik og Cathrine Aulie for å ha bidratt med interessante perspektiver rundt disse spørsmålene. Det har vært veldig verdifullt for arbeidet vårt. Til sist vil vi takke Jon Christian Fløysvik Nordrum for all entusiasme, kunnskap og initiativet han har bidratt med til prosjektet.

## 3 Dagens rammer for klimaarbeid

### 3.1 Internasjonale forpliktelser og gjennomføringen av disse

#### 3.1.1 EUs klimapolitikk

##### *EØS-avtalen og klima*

Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av EUs indre marked, og en rekke av EUs direktiver og forordninger på klimaområdet er innlemmet i EØS-avtalen. Miljøsamarbeidet med EU er også nedfelt i EØS-avtalens formålsbestemmelse. I EØS-avtalen artikkel 1 nr. 2 heter det at for å oppnå avtalens formål om å sikre en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser, skal avtalen omfatte “nærmere samarbeid på andre områder, slik som (...) miljø”. Avtalen inneholder miljøbestemmelser som gjelder alle de fire friheter; personer, kapital, varer og tjenester.

EØS-avtalen Del V kapittel 3 oppstiller eksplisitte krav til samarbeid på miljøområdet. I avtalens artikkel 73 nr. 1 bokstav a heter det blant annet at virksomhet på miljøområdet har til formål å “bevare, verne og forbedre miljøets kvalitet”. Det følger av artikkel 73 nr. 2 at virksomhet på miljøområdet skal bygge på et føre var-prinsipp, at miljøskade skal gjenopprettes ved kilden og at forurenser betaler. Dessuten er det nedfelt at “krav til vern av miljøet skal være en del av avtalepartenes politikk på andre områder”. Utover miljøreguleringer som har direkte betydning på det indre marked, åpner avtalen eksplisitt for samarbeid på miljøfeltet også på områder utenfor de fire friheter, jf. EØS-avtalen del VI artikkel 78.

Som følge av EØS-avtalen samsvarer hovedtrekkene i norsk lovgivning langt på vei med EUs lovgivning på dette området. Tidligere i år stemte også Stortinget med stort flertall for at det skulle inngås en avtale med EU som gjør Norge til en del av EUs klimaregelverk fra 2021 til 2030<sup>3</sup>. Der Norge tidligere kun har vært en del av EUs kvotesystem, forplikter avtalen til kutt også i ikke-kvotepiktig sektor.

##### *EUs klimapolitikk*

I likhet med EU har Norge i sitt nasjonalt fastsatte bidrag meldt et mål om å redusere utslippene med 40 prosent i 2030 sammenlignet med utslipp fra 1990. Målet gjelder for den samlede unionen, og er betinget av betydelige kutt på tvers av sektorer og landegrenser. Hensynet til bærekraftig utvikling er forankret i EUs traktatgrunnlag, og unionens mål om å “combat [...] climate change” er nedfelt i artikkel 191 TFEU. Den ambisiøse klimapolitikken har medført en utvikling i retning av mer bruk av sektorovergripende regelverk.

---

<sup>3</sup> Prop. 94 S (2018-2019) og Innst. 401 S (2018-2019)

Et sentralt virkemiddel for å nå målet om 40 % reduserte utslipp i 2030, er EUs klimarammeverk med regler for alle sektorer, herunder energi, transport, industri, avfall og jordbruk. Rammeverket omfatter tre konkrete virkemidler. For å sikre at klimarammeverket etterlevs og at utslippene faktisk reduseres, har EU et detaljert regelverk for måling og rapportering av klimagassutslipp<sup>4</sup>.

### 3.1.2 Internasjonale forpliktelser

#### *FNs klimakonvensjon*

FNs klimakonvensjon (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC, 1992) utgjør det overordnede rettslige rammeverket for internasjonalt klimasamarbeid, og ble vedtatt under toppmøtet i Rio de Janeiro om miljø og klima i 1992. Formålet med konvensjonen er å begrense “skadelige klimaendringer” ved å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren og slik forhindre farlig menneskeskapt påvirkning på verdens klima<sup>5</sup>, jf. artikkel 2. Et sentralt premiss for konvensjonen er at den i første rekke stiller strenge krav til de industrialiserte landenes utslippsreduksjon, for å gi utviklingsland mulighet til økonomisk og sosial utvikling. Konvensjonen trådte i kraft i 1994. I Norge ble den gjennomført og ratifisert i 1993, jf. St.prp. nr. 36 og Innst. S. nr. 126(1992-1993).

#### *Kyotoprotokollen*

Kyotoprotokollen ble vedtatt i 1997 og er en konkretisering av forpliktelsene fra FNs klimakonvensjon. Protokollen fastsetter differensierte forpliktelser for partene, der de industrialiserte landene fikk et øvre tak for utslipp av klimagasser for perioden 2008-2012. Alle industriland har ratifisert avtalen, med unntak av USA og Australia. Deres bekymring var at industriland måtte tåle en vesentlig utslippsreduksjon uten at andre viktige aktører som Kina og India måtte redusere sine utslipp.

Konvensjonen fastsetter handlingsregler og begrensninger på utslipp av seks klimagasser; karbondioksid, metan, lystgass, perfluorkarbon, hydrofluorkarbon og svovelheksafluorid. Kyotoprotokollen regulerer imidlertid bare rundt 10 % av verdens utslipp av klimagasser ettersom utslipp fra internasjonal skipsfart og luftfart reguleres av henholdsvis International Maritime Organization (IMO) og International Civil Aviation Organization (ICAO)<sup>6</sup>. Avtalen regulerer i utgangspunktet utslipp på landenes eget territorium, men åpner også opp for tre såkalte fleksible mekanismer som gjør at landene kan oppfylle sine forpliktelser på andre måter. For det første kan land gjennom “felles gjennomføring” investere i utslippsreducerende tiltak i et annet industriland, og slik få godskrevet de utslippsreduksjoner

---

<sup>4</sup> CICERO (2019), *Helheten i EUs klimapolitikk – systemet overordnet for å nå målene*

<sup>5</sup> Prop. 77 L (2016-2017) Lov om klimamål (klimaloven)

<sup>6</sup> Prop. 77 L (2016-2017) Lov om klimamål (klimaloven)

som oppnås. For det andre åpnes det for internasjonal handel med utslippskvoter, som vil si at et land kan kjøpe kvoter av et annet land med utslippsforpliktelser. For det tredje kan et industriland under visse betingelser investere i tiltak som reduserer utslipp i et utviklingsland og få godskrevet utslippsreduksjonene<sup>7</sup>.

### *Parisavtalen*

Parisavtalen ble fremforhandlet for å sikre gjennomføringen av FNs klimakonvensjon og på den måten styrke internasjonalt samarbeid om klimaendringer. Avtalen ble vedtatt i 2015, og trådte i kraft i 2016. Parisavtalen skal videreføre Kyotoprotokollen etter andre forpliktelsesperiode løper ut. Den skal også styrke landenes innsats gjennom både juridisk bindende forpliktelser og politiske føringer. I motsetning til Kyotoprotokollen har avtalen ingen tidsbegrensning, og den legger til rette for en gradvis økning i partenes forpliktelser. Parisavtalens artikkel 1 stadfester at formålet med avtalen er å “strengthen the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty”. For å etterleve dette har partene blitt enige om et mål om å holde temperaturøkningen under 2 grader celsius sammenlignet førindustrielt nivå, samtidig som man vil begrense stigningen i temperaturen til 1,5 grader i forhold til det nivået.

Parisavtalen har bindende forpliktelser. Dette er en nyvinning. Alle partene må melde inn nasjonalt fastsatte bidrag for utslippsreduksjon hvert femte år, og øke innsatsen etter hvert som tiden går. Prinsipper om progresjon og høyest mulig ambisjon for utslippskutt skal være styrende. Avtalen inneholder også bestemmelser om konkrete utslippsreduksjoner, regler om klimatilpasning og støtte til utviklingslandene.

Sentralt for avtalens etterlevelse er at den baserer seg på nasjonalt fastsatte mål for utslippsreduksjon. Hvert enkelt land bestemte i forkant av forhandlingene hvilke bidrag som skulle meldes inn og hvilket ambisjonsnivå som var realistisk lys av landets lokale forhold. Per dags dato har 187 land av 197 parter til FNs Klimakonvensjon ratifisert avtalen.<sup>8</sup>

### *Klimakonvensjonenes betydning for kommunen*

Det faktum at Norge har ratifisert FNs klimakonvensjon, Kyotoprotokollen og Parisavtalen har ikke direkte påvirkning på norske kommuner. Kommunene er verken part eller direkte forpliktet etter konvensjonene. De er likevel ikke uten relevans for kommunenes klimaarbeid. Ettersom staten har påtatt seg disse forpliktelsene, må det gjennomføres nasjonale tiltak for å oppfylle avtalenes bestemmelse. Dette nødvendiggjør innsats på en rekke områder. Her vil kommunene spille en viktig rolle ettersom nasjonale utslippsmål er vanskelig å nå uten en målrettet innsats lokalt.

---

<sup>7</sup> NOU 2006: 18 *Et klimavennlig Norge*

<sup>8</sup> FN (2019), *Paris Agreement – Status of Ratification*

I tillegg representerer EUs klimapolitikk og Parisavtalen to ulike modeller for enkeltstaters samarbeid om å nå et felles klimamål. I begge tilfeller balanseres forholdet mellom nasjonalstatenes autonomi og behov for kontroll fra et overnasjonalt organ mot hverandre. Det er fornuftig å samarbeide om utslippsreduksjoner, all den tid de fleste land er små i klimasammenheng. Det samme gjelder for norske kommuner. Til tross for at forholdet mellom stat og kommune skiller seg betydelig fra forholdet mellom en nasjonalstat og et overnasjonalt organ, kan det likevel trekkes noen paralleller til utvalgets arbeid.

### **3.1.3 Klimaloven**

Lov om klimamål av 16. juni 2017 nr. 60 (klimaloven) trådte i kraft 1. januar 2018. Lovens formål er å fremme gjennomføring av nasjonale klimamål som ledd i en omstilling til et lavutslippssamfunn i 2050. I tillegg skal loven fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og fremdrift i dette arbeidet, jf. § 1. Loven skal heller ikke være til hinder for at klimamål fastsatt i eller i medhold av loven kan gjennomføres i samarbeid med EU, jf. § 1 og § 6.

Klimaloven forplikter staten. Regjeringen skal redegjøre for utviklingen i utslipp og opptak av klimagasser overfor Stortinget, jf. § 6. Regjeringen er i tillegg ansvarlig for at lovens målsettinger og plikter blir fulgt. Det er imidlertid få retningslinjer for hvordan dette skal gjøres i praksis.

Slik det følger av forarbeidene<sup>9</sup> er det «svært uvanlig i norsk sammenheng å fastsette denne type reguleringer i lovs form». Samtidig har både Storbritannia, Finland og Danmark valgt å lovfeste utslippsmål på samme måte som Norge. Bakgrunnen for å velge lovs form er «klimaproblemets alvorlige karakter og betydningen for samfunnsutviklingen og et ønske om å styrke måloppnåelse i klimapolitikken».

## **3.2 Dagens rammer for kommunens klimaarbeid**

Kommunen har flere roller av betydning for arbeidet med reduksjon av klimagassutslipp. Se faktaboks 3.2. I dette kapittelet skal vi konsentrere oss om tre av de mest sentrale rammeverkene for kommunens klimaarbeid, nemlig plan- og bygningsloven, statlig retningslinje for klima- og energiplanlegging og naturmangfoldloven.

---

<sup>9</sup> Prop. 77 L (2016-2017) Lov om klimamål (klimaloven)

## Faktaboks 3.2.

### **Kommunens roller på klima- og energiområdet:**

- Myndighetsutøver, herunder lokal planmyndighet
- Eier av bygg og anlegg, inkludert kommunale veier
- Grunneier
- Politisk aktør og lokal samfunnsutvikler
- Tjenesteleverandør
- Eier og drifter av kjøretøy og fartøy
- Innkjøper av varer og tjenester
- Byggesaksbehandler
- Ansvarlig for skoleruter, lokalbåter, pasienttransport med mer
- Delta i regional planlegging

Kilde: Miljøkommune.no

### **3.2.1 Plan- og bygningsloven**

Bærekraftig utvikling fremheves i formålsbestemmelsen til plan- og bygningsloven. I § 1-1 heter det at “loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner”. Videre fremgår det at “[p]lanlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives”.

Kommunen er pålagt å ta klimahensyn i alle planer etter plan- og bygningsloven, løsninger for energiforsyning, areal og transport. Dette følger av § 3-1. Klimahensyn forklares i loven som reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer. Det stilles også krav til at planer som behandler klima- og energispørsmål må inneholde et handlingsprogram. Handlingsprogrammet skal revideres årlig, jf. § 11-1. Planen skal derimot vurderes minst hvert fjerde år sammen med kommunens planstrategi, jf. § 10-1.

Loven stiller krav til samarbeid. Kommunen skal samarbeide med statlige og regionale organer og organisasjoner, private organisasjoner og institusjoner og allmennheten om klimahensyn i planleggingen. Dette følger av § 3-1. Planene skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område sees i sammenheng.

Når det gjelder regional planlegging som berører kommunens virkeområde eller egne planer og vedtak, skal kommunen delta i planleggingen. Det følger av § 8-3. Kommunen har også rett til å fremsette innsigelser mot en nabokommunes planer, jf. § 5-4. Det kreves at vesentlige interesser i egen kommune blir berørt, for eksempel transportløsninger og trafikkavvikling.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Miljøkommune (2019).

### **3.2.2 Statlig retningslinje for klima- og energiplanlegging**

Med hjemmel i plan- og bygningsloven er det fastsatt statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging. Retningslinjen skal legges til grunn i arbeidet med klima- og energiplanlegging gjennom egen plan eller i kommuneplan, i annet planarbeid og ved enkeltvedtak.

Tiltak og virkemidler for å redusere klimagassutslipp og sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig omlegging skal innarbeides i kommuneplanen eller i en egen kommunedelplan. I tillegg bør tiltak mot avskoging og tiltak for økt opptak av CO<sub>2</sub> i skog og andre landarealer inkluderes i kommunens planlegging, jf. punkt 3.

### **3.2.3 Naturmangfoldloven**

Lov 19. juni 2006 nr. 54 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) gir regler om bærekraftig bruk og vern av naturen. Loven inneholder viktige prinsipper for offentlig beslutningstaking. Disse er ramset opp i lovens §§ 8-12 og skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, jf. § 7. De er dermed også viktige for kommunens virksomhet. Prinsippene gjelder:

- Krav til kunnskapsgrunnlag, jf. § 8

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

- Føre-var-prinsippet, jf. § 9

Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.

- Økosystemtilnærming og samlet belastning, jf. § 10

En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.

- Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver, jf. § 11

Tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig utfra tiltakets og skadens karakter.

- Krav om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder, jf. § 12

For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater.

## 4 Hvorfor ytterligere regulering?

### 4.1 Utfordringer ved eksisterende lovgivning

#### 4.1.1 Er klimaloven symbolpolitikk?

Lov om klimamål av 16. juni 2017 nr. 60 (klimaloven) har høstet kritikk for at den legitimerer en lite ambisiøs klimapolitikk. Klimaloven etablerer forpliktelser for nasjonale myndigheter, uten at disse forpliktelsene kan være gjenstand for rettslig overprøving og kontroll. Det følger imidlertid av lovens forarbeider at en slik funksjon heller aldri var tilsiktet.

*«En lov vil gjerne inneholde også andre elementer, for eksempel formålsbestemmelser, prinsipper og prosedyrer, og være bærer av grunnleggende samfunnsverdier, men kjernen og årsaken til at en lov er nødvendig, er normalt at det dreier seg om regulering av borgernes rettsstilling og rettslige krav som skal kunne prøves og håndheves for domstolene. Begrunnelsen for klimalovene er annerledes, noe som forklarer den spesielle innretningen på disse lovene i form av en overordnet ramme for beslutninger hos de øverste styrende myndigheter, og ikke som en lov rettet mot borgerne. Klimapolitiske målsettinger og rapporteringskrav er heller ikke egnet til å omformuleres til denne type rettigheter.»<sup>11</sup>*

Høringsnotatet illustrer at loven utelukkende skulle etablere forpliktelser for nasjonale myndigheter. Dette forklarer lovens oppbygning og formuleringer, som i all hovedsak fremstår som et rammeverk for statlig rapportering. Det er utvalgets oppfatning at en slik lovgivning fremstår i større grad som en symbolsk markering, heller enn et faktisk styringsverktøy.

*Hvordan påvirker dette arbeidet med en klimalov for kommunene?*

I arbeidet med klimaloven for kommunene var det for utvalget klart at vi ville gi kommunene et styringsverktøy som klargjør forpliktelser og forenkler klimaarbeidet. Gjennomføring av en kommunal klimalov har som formål å være en reell begrensning for kommunens handlingsrom, og skal dermed ikke bare anses for å være såkalt “symbolpolitikk”. Slik det vil redegjøres for vil forslaget forsøke å etablere reelle forpliktelser for kommunene, en struktur

---

<sup>11</sup> Prop. 77 L (2016-2017) Lov om klimamål (klimaloven) s. 34



for overprøving og styrke kunnskapsnivået på klima- og miljøområdet. Med dette vil utvalget inkorporere hensynet til klimaet i all kommunal virksomhet.

## 4.2 utfordringer ved eksisterende kommunal lovgivning

### 4.2.1 Innledning

Kommunens ansvarsområde er negativt definert, slik at kommunen kan velge å påta seg oppgaver så fremt disse ikke er delegert til andre.<sup>12</sup> Eksempler på slike oppgaver er ansvaret for undervisning, helse, transport og kultur. Ved kommunens forvaltning av disse oppgavene er det en rekke lovpålagte hensyn og saksbehandlingsregler kommunen må forholde seg til. Kommunens handlingsrom er også styrt av politiske prioriteringer og økonomi. Disse faktorene er dermed styrende for hvordan den enkelte kommune velger å gjennomføre sine oppgaver, og også hvilken vekt og virkning hensynet til miljøet gis. Den videre redegjørelsen vil ta for seg tre hovedpunkter som er særlig utfordrende på miljørettens område. Dette er vektlegging av miljøhensynet, lovverkets fragmentariske karakter og miljøets partsevne.

### 4.2.2 Vektlegging av miljøhensyn

Som gjennomgangen i kapittel 3.2 viser finnes det hjemmel for å vektlegge miljøhensyn. På områder som berøres direkte av klima- og miljøhensyn, er kommunen pliktig til å ta hensyn til dette. Det er imidlertid en prosessuell og ikke en materiell skranke for kommunens skjønnsfrihet, som betyr at kommunen står nokså fritt ved vurderingen av om den ønsker å tillegge miljøhensynet avgjørende vekt. Miljøhensynet er ofte et av flere lovfestede og legitime hensyn som kan vektlegges i en konkret sak.

Det er vanskelig å beregne hvilken vekt miljøhensynet skal ha. I en vurdering av om et landområde bør vernes kan ulike og delvis motstridende hensyn, som alle omhandler miljø, trekkes inn. Her kan for eksempel hensynet til rekreasjon, bevaring av naturmangfold, hensiktsmessig samfunnsplanlegging og opptak av klimagassutslipp komme inn. Miljørettens flertydighet har også vært gjenstand for vurdering i Høyesterett. Domstolens argumentasjon i Naturfredningsdommen, jf. Rt. 1995 s. 1427, er illustrerende for hvor flertydig begreper som “miljøvern” og “natur” kan være.

Utmåling av klima- og miljøbelastning byr også på utfordringer. Det finnes to beregningsmodeller som er vanlig å benytte i disse sakene, og det er faglig uenighet om hvilken modell som er mest hensiktsmessig å benytte. Den første tar utgangspunkt i den antatte økonomiske verdien miljøulemper vil ha, mens den andre bygger på en kvalitativ og skjønnsmessig vurdering av de forventede miljøulemper et tiltak kan medføre.<sup>13</sup> Begge modellene åpner for at det benyttes enten et teknisk eller politisk motivert skjønn. Ved at det åpnes for en utstrakt skjønnsbruk ved fastsettelsen av hensynets vekt, åpnes det også for at

---

<sup>12</sup> Thorsnæs, Geir & Berg, Ole T (2019). *Kommune*. I Store norske leksikon

<sup>13</sup> Bugge (2019) s. 67-68

miljøhensynet kan vike for andre tungtveiende hensyn. Vekten av miljøhensynet i de enkelte vurderinger er derfor sårbart for politiske svingninger og hensynet til lokale forhold.

#### **4.2.3 Lovverkets fragmentariske karakter**

I de tilfeller miljøhensyn kan tillegges vekt fremgår dette av lovgivningen. Det at lovgivningen er fragmentert byr på en rekke utfordringer. Miljøpåvirkningen, som et tiltak har, er en del av en større sumvirkning. Norge er gjennom flere internasjonale konvensjoner forpliktet til å begrense egne utslipp og også arbeide mot klimamål, se pkt. 3.1. Statens forpliktelse gjelder sumvirkningen av alle tiltak som kan ventes å ha påvirkning på miljøet. En stor del av de tiltak som er egnet til å påvirke miljøet besluttet imidlertid av kommunen. Slik miljølovgivningen er utformet tillegges det i liten grad noen plikt for kommunen til å beregne de enkelte tiltaks sumvirkninger.<sup>14</sup> Ved at loven ikke har noen slik mekanisme eller kontrollsystem åpnes det for vurderinger hvor terskelen for hva som regnes for å være en “akseptabel miljøpåvirkning” ligger lavere enn den ville ha gjort dersom sumvirkningen hadde vært vurdert. I tillegg kan det pekes på at den vurderingen som gjøres tilligger kommunens skjønnsutøvelse som i liten grad kan overprøves.<sup>15</sup>

#### **4.2.4 Behovet for ytterligere kontroll**

Miljøet kan heller ikke opptre som part.<sup>16</sup> I saker hvor det er ordinære partsforhold vil partene kunne påpeke mangler ved utredninger og eventuelle feil som forekommer i saksbehandlingen. Partene vil også kunne påklage vedtak, og forsøke å få kjent et urimelig eller urettmessig vedtak ugyldig. I saker som omhandler miljøinteresser, er man avhengig av at den aktuelle miljølempen retter seg mot noen som kan ha partsevne eller partsegenskaper etter lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 2 og § 28. Sentralt her er den klagerett som tilfaller både “parter” etter § 2 og “rettslig klageinteresse” etter § 28. Det fremkommer av praksis at en slik partsegenskap kan tilfalle både direkte parter som vedtaket retter seg mot og andre som påberoper seg å handle på vegne av en allmenn interesse.<sup>17</sup> Et slikt system er egnet til å ivareta miljøinteresser i enkeltsaker, men mangler en overordnet styringsmekanisme som legger til rette for at miljøet ivaretas i tilstrekkelig grad gjennom langvarig planlegging og ansvarliggjøring. Dette fordi den overprøving som finner sted vil avhenge av at private er villig til å bruke både tidsmessige og økonomiske ressurser på å få et vedtak overprøvd. Hvorvidt det finner sted en overprøving vil derfor være gjenstand for mer tilfeldige faktorer som sakens publisitet og hvorvidt det finnes personer eller organisasjoner som både har partsegenskaper og handlerom.

I tillegg er det ingen garanti for at et vedtak stanses som følge av innsending av klage, jf. forvaltningsloven § 42. En slik virkning av klagen er avhengig av at klageinstansen, underinstansen eller annet overordnet organ beslutter at et vedtak ikke skal iverksettes før

---

<sup>14</sup> Bugge (2019) s. 71

<sup>15</sup> Eckhoff (2018) s. 524-531

<sup>16</sup> Bugge (2019) s. 199-204

<sup>17</sup> Se for eksempel Rt. 1980 s. 569

klagefristen er ute og klagen er ferdig behandlet. Et vedtak med miljøpåvirkning kan derfor gjennomføres selv om det er innsendt klage, noe som kan medføre at det vedtatte tiltaket gjennomføres i sin helhet før klagebehandlingen er ferdigstilt.

### **4.3 Behov for ytterligere rettsliggjøring?**

Slik det er redegjort for overfor, er lovfestingen av miljøhensyn etter dagens lovverk ikke en streng begrensning for kommunens handlefrihet. Det er et behov for en sterkere styringsmekanisme til å fremme miljøhensyn i kommunens forvaltning. Utvalget vil på bakgrunn av dette foreslå prinsipper som skal være styrende for kommunens virksomhet. I tillegg ser utvalget behov for å institusjonalisere miljø som sentral en del av kommunens forvaltning. Bakgrunnen for dette er at utvalget ser en mulighet for å gi miljøet partsevne gjennom styrende retningslinjer for kommunens skjønnsutøvelse og ansvarliggjøring av kommunen. På bakgrunn av dette vil kommunen foreslå at kommunen gjøres til ansvarlig myndighet for utslipp. Dette vil diskuteres i kapittel 5.

## **4.4 Ulike reguleringsmåter**

### **4.4.1 Innledning**

Ved regulering oppstår spørsmål både om *hva* man skal regulere og på *hvilken måte* den tiltenkte reguleringen best kan gjennomføres. Valg av reguleringsform er ofte begrunnet i hensiktsmessighet og hva som anses for å sikre en best mulig og effektiv gjennomføring. Det er da nødvendig å identifisere hvilken type påvirkning den tiltenkte reguleringen skal ha. I teorien gjøre det en inndeling i fire kategorier. Disse er fysiske, økonomiske, normative og pedagogiske.<sup>18</sup> Ved gjennomføringen av en regulering som har som formål å ansvarliggjøre den enkelte kommune for de miljøpåvirkninger kommunen kan påvirke, er det en normativ funksjon den tiltenkte reguleringen skal ha. Dette er fordi reguleringen skal sikre at miljøhensynet blir en del av kommunens forvaltning.

### **4.4.2 Lov eller forskrift?**

I valget mellom lov og forskrift er det nødvendig å vurdere om det gjelder rettslige begrensninger i eksisterende lovverk. Hvis det foreligger, må det i en ny lov enten gjøres tilpasninger til disse begrensningene eller foreslås endringer.

Det gjelder et lovkrav ved delegering av oppgaver til kommuner. Forskrift kan benyttes for å definere oppgaver og plikter når det anses for å være nødvendig.<sup>19</sup> Forslaget om en kommunal klimalov inneholder delegering av oppgaver til kommunen som pålegger plikter, og vil derfor også innskrenke kommunens handlerom. Et slikt inngrep må gjøres gjennom lovs form. Det er

---

<sup>18</sup> Bugge (1983) s. 29

<sup>19</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016), *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*, 12/2016

imidlertid ikke krav om at hele reguleringen gjøres i lovs form, og utvalget ser det hensiktsmessig å benytte både lov og forskrift for gjennomføringen av den tiltenkte regulering.<sup>20</sup> Ved en slik differensiering er det viktig å skille mellom de deler av reguleringen som medfører inngrep i det kommunale selvstyret, og de deler som kun definerer eller beskriver de tiltenkte oppgavene. Kun i det førstnevnte tilfellet er lov påkrevd.

Utvalget anser det nødvendig å gjennomføre følgende i lovs form: formål og tolkningsprinsipper, oppgaver som pålegges kommuner og hvilke kontrollmekanismer som vil gjelde. Dette følger av at delegering av oppgaver må skje gjennom lov. Kontrollmekanismene som foreslås skal sikre en slik delegasjon, og anses derfor både for å være hensiktsmessig og nødvendig å gjennomføre gjennom lov. For å gjøre loven forståelig og formålseffektiv, bør formål og prinsipper fremgå av lovteksten sammen med oppgaver og kontrollmekanismer. Utvalget foreslår å benytte forskrift som et supplement til bestemmelser som gis i lovs form. Utvalget ser for seg at det utarbeides forskrifter som fastsetter detaljer knyttet til gjennomføringen av de enkelte oppgaver. Vi ser for eksempel for oss at forskrift med mal for klimabudsjett er en regulering som det er særlig aktuelt å regulere gjennom forskrift. Fordelen med å benytte forskrift er at denne enklere kan endres av den myndighet som har teknologisk og vitenskapelig grunnlag for å fastsette gjennomføring av en slik regulering.

#### **4.5 Hensynet til kommunalt selvstyre ved ny lovgivning**

Hensynet til det kommunale selvstyret er grunnlovsfestet gjennom formuleringen om “lokale folkevalgte organer”, jf. Grunnloven § 49 annet ledd. Lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) har delvis trådt i kraft. Flere kapitler vil tre i kraft 1. januar 2020. I kommuneloven § 2-2 er det fastslått ulike prinsipper som gjelder for forholdet mellom stat og kommune. Her fremgår det at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke kan begrenses “mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål”. Fra Prop.46 L (2017/2018) s. 356 fremgår det at bestemmelsen lovfester et forholdsmessighetsprinsipp. Bestemmelsens oppstiller dermed en plikt til å avveie hensynet til nasjonale mål mot hensynet til kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre. Videre anses det å være spesielt viktig at prinsippet belyses ved lovarbeid. Dette skyldes lovkravet for inngrep i det kommunale selvstyret. Utvalget har derfor foretatt en vurdering av hvordan dette hensynet bør avveies mot hensynet til nasjonale klimamål, og kommunenes rolle i å nå slike.

Utvalget ønsker å ivareta hensynet til det kommunale selvstyret i størst mulig grad i forslaget til en kommunal klimalov. Dette skal gjøres gjennom å etablere normer som kommuner skal være i stand til å etterleve. For å sikre at de normene som etableres skal være gjennomførbare, har utvalget sett behovet for å ikke tallfeste nøyaktige klimamål. På denne måten vil kommunen fremdeles ha et handlingsrom, noe som også ble forespurt under mini-høringen. Selv om forslaget åpner for at kommunen har et visst handlingsrom vil de oppgaver som pålegges, innebære ressursbruk og dermed også begrense kommunens valgmuligheter. I arbeidet med JOU-en mottok vi et innspill om at oppgaver som klimabudsjett burde være

---

<sup>20</sup> Backer (2013) s. 20

frivillig for den enkelte kommune å påta seg av hensyn til de ressurser slike oppgaver binder opp. For å sikre gjennomføring av reguleringene som foreslås er det viktig at det foreligger insentiv eller tvang for å gjennomføre oppgaver. Målet ved å etablere en kommunal klimalov er å sikre at kommunen blir en integrert del av det at det foreligger enten et insentiv eller tvang for å gjennomføre oppgaver. Målet ved å etablere en kommunal klimalov er som tidligere nevnt å sikre at kommunen blir en integrert del av det nasjonale mål om utslippsreduksjon og overgang til lavutslippssamfunn, jf. lovens § 1. Utvalget ser det som nødvendig å bruke enkelte tvingende midler for å sikre en slik integrering.

På den annen side er det også klart at ulike kommuner vil ha ulike forutsetninger for å utføre de oppgaver som foreslås pålagt. For å enkle gjennomføringen åpner utvalget for samarbeid på tvers av regioner og kommunegrenser. Gjennom å åpne for valgfrihet for gjennomføringen av oppgaven gis kommunen fremdeles et handlingsrom hvor det er valgfrihet for hvordan de pålagte oppgavene gjennomføres. På bakgrunn av dette anser utvalget at de foreslåtte midler er forholdsmessig målt opp mot de mål som søkes oppnådd gjennom den foreslåtte regulering.

#### **4.5.1 Vekst og utvikling i et lavutslippssamfunn**

Både stat, fylkeskommune og kommunen er gjennom den forvaltning og myndighetsutøvelse som utføres, viktige aktører for et velfungerende og attraktivt næringsliv. Hensynet til vekst og utvikling taler dermed for at det regelverk som setter styringslinjer for kommunens virke skal forsøke å ivareta næringslivets interesser. Et eksempel hvor dette hensynet gjør seg særs gjeldende er på området for skatter og avgifter. Det er spesielt viktig at det offentlige gir betryggende og forutsigbare rammer på slike områder av hensyn til det privates behov for å drive økonomisk forsvarlig. Viktigheten av å ha et sterkt og attraktivt næringsliv gjenspeiles også i den enkelte kommunes befolkningsvekst og kommuneøkonomi.

På bakgrunn av dette anerkjenner utvalget at en kommunal klimalov kan gjøre kommuner som setter ambisiøse klimamål mindre attraktive for virksomhet som ikke ønsker eller har muligheten for å satse på miljøfremmende tiltak. Dette gjennom at det for eksempel legges tyngre vekt på miljøhensynet etter anskaffelsesloven ved kommunale anskaffelser. Kommunen vil da i tråd med egne klimamålsettinger ønske å velge den virksomhet som allerede satser på mer miljøfremmende tiltak, enn den virksomhet som ikke har satset på mer miljøvennlig drift gjennom for eksempel ny teknologi. Gjennom at det settes styringslinjer som foreslått i klimalov for kommuner, oppstår dermed også muligheten for at kommunen blir mindre attraktiv for næringslivet og at kommunen derfor vegrer seg for å sette ambisiøse klimamål av hensynet til å bevare en god grobunn for næringslivet.

På den annen side anser utvalget dette hensynet for å være delvis ivaretatt gjennom den fleksibiliteten som gis gjennom at kommunen selv setter egne klimamål. Det er i dagens lovverk allerede flere faktorer som påvirker i hvilken grad næringsinteresser ivaretas. Eksempler på disse er den skjønnsutøvelse som utføres av kommunens som oppdragsgiver ved anvendelsen av for eksempel anskaffelsesloven, plan- og bygningsloven eller helse- og omsorgstjenesteloven.

Videre anser utvalget det for å være viktig at også kommunen kan fremme eller intensivere mer miljøvennlig virksomhet innenfor kommunens grenser. Samtidig er det behov for å fremme at kommunen må gi virksomhetene tid og mulighet for å foreta en slik omstilling.

Til sist kan det pekes på at det allerede finnes ordninger hvor de enkelte virksomheter kan søke om støtte for omstilling til en mer miljøvennlig drift. Disse ligger ikke på et kommunalt nivå, men det må antas at slike kan avhjelpe virksomheter med omstilling til drift i et lavutslippssamfunn. Utvalget vil avslutningsvis påpeke at en slik omstilling er kostbart, og det må antas at det vil være en krevende investering for enkelte næringer å gjennomføre dette. Omstillingen er imidlertid et nødvendig "onde" på veien mot et lavutslippssamfunn.

## **5 Vurderinger og forslag**

### **5.1 Loven formål**

Utredningens sentrale mål er å fastslå hvilke forpliktelser norske kommuner skal ha for å oppnå målet om et lavutslippssamfunn i 2050. Utvalget foreslår en formålsbestemmelse som skal synliggjøre de viktigste målsetningene med loven. Formålsbestemmelsen er både et uttrykk for en politisk målsetning, men den skal også benyttes i tolkningen av lovens øvrige bestemmelser.

#### **5.1.1 Reduksjon av klimagassutslipp**

Parisavtalen forplikter Norge å redusere klimagassutslippene i betydelig grad, og for at denne reduksjonen skal være gjennomførbar må klimagassutslipp løftes opp og frem som et hensyn med avgjørende vekt. Norge er forpliktet til å jobbe mot å bli et lavutslippssamfunn innen 2050, men det er en påfallende mangel på verktøy for å nå disse målene. Kommunene står for mange lokale tiltak som påvirker klimagassutslipp, blant annet bygg- og planleggingsprosjekter, offentlige anskaffelser, samferdsel, byutvikling og offentlige anskaffelser. Det finnes imidlertid ikke forpliktende lovverk som sørger for å gi kommunene nødvendig handlingsrom og hjelpemidler for å oppnå en betydelig reduksjon av klimagassutslipp.

Det er ikke kommunenes ansvar å nå nasjonale målene etter klimaloven. Den forplikter staten, men gjennomføringen av forpliktelsen vil kreve kommunal innsats. Det vil være hensiktsmessig å forplikte kommunen til å aktivt jobbe for reduksjon av klimagassutslipp. På den måten vil vi kunne klargjøre kommunens ansvar og rolle i arbeidet med å redusere klimagassutslipp.

Utvalget foreslår en formålsbestemmelse som innebærer en forpliktelse for kommunene til å aktivt jobbe mot å fremme reduksjon av klimagassutslipp. En slik forpliktelse vil gi klima mer tyngde i situasjoner hvor ulike hensyn må veies opp mot hverandre. Vi ser det også hensiktsmessig å fremme kommunens deltakelse i arbeidet frem mot å bli et

lavutslippssamfunn, både i forhold til en faktisk reduksjon av klimagassutslipp og for å løfte klima frem i den offentlige debatten.

### **5.1.2 Presisering av kommunens rolle**

Vi foreslår å etablere et sterkere ansvar for klimaarbeid i kommunen. Gjennom vårt forslag vil ansvarssubjektet være den enkelte kommunen. I tillegg vil vi åpne opp for fleksible løsninger hvor kommunene kan inngå interkommunale eller regionale samarbeid. Det er viktig å understreke at loven ikke skal være en “tvangstrøye” for kommunen ved at den virker uforholdsmessig tyngende eller hindrer fleksible løsninger. Vi ønsker å utstyre kommunen med en verktøykasse som skal hjelpe til med å redusere klimagassutslipp.

Formålsbestemmelsen legger rammene for loven, mens andre bestemmelser vil gi kommunen konkrete verktøy for å innfri ansvar for klimakutt.

### **5.1.3 Fremme offentlig debatt**

Utvalget ønsker at et tredje formål med klimaloven for kommuner er å fremme offentlig debatt om status, retning og framdrift i dette arbeidet. Dette formålet speiler formålsbestemmelsen i klimaloven. Hensikten er å løfte klima frem i den offentlige debatt også på kommunalt nivå. Klimaendringer og krav til utslippsreduksjon krever omstilling i offentlig sektor. For å ivareta tillit og muliggjøre for kontroll med statens oppfyllelse av egne forpliktelser, er det avgjørende å ha full åpenhet om prosessen.

## **5.2 Stedlig virkeområde**

Utvalget foreslår at loven med forskrift skal gjelde for all kommunal og fylkeskommunal virksomhet innenfor kommunens geografiske område, uten at det er til hinder for interkommunalt samarbeid.

Det stedlige virkeområdet er i utgangspunktet begrenset til fastlands-Norge, da det antas at klima- og miljøforhold i all hovedsak er dekket av lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard og lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard (Svalbardloven). Utvalget er kjent med at Svalbardloven er under revidering, og viser til dette arbeidet.<sup>21</sup> Utvalget mener likevel at det i loven bør kunne åpnes opp for at den helt eller delvis gjøres gjeldende for virksomhet på Svalbard og Jan Mayen der det er hensiktsmessig.

---

<sup>21</sup> Ot.prp. nr. 58 (2000-2001) Lov om endringer i svalbardloven m.m. (innføring av lokaldemokrati i Longyearbyen)

## 5.3 Saklig virkeområde

### 5.3.1 Klimagasser

Klimaloven gjelder for de utslipp og opptak av klimagasser som omfattes av Norges første nasjonalt fastsatte bidrag under Parisavtalen (Nationally Determined Contribution, NDC) som registrert i 2016 i NDC-registeret under Parisavtalen i henhold til Parisavtalen artikkel 4.12<sup>22</sup>. Norges NDC til Parisavtalen er et mål for utslippsreduksjoner som dekker hele økonomien («economy wide»). Det innebærer alle klimagassutslipp fra norsk territorium, herunder Svalbard og Jan Mayen, og fra virksomheten på norsk kontinentalsokkel.

Klimagassutslippene fra internasjonal transport med skipsfart og luftfart omfattes ikke av klimaloven, da dette ikke dekkes av Parisavtalen. Norge rapporterer data på klimagassutslipp fra internasjonal transport til FNs klimakonvensjon, men står ikke ansvarlig for å iverksette tiltak overfor disse utslippene.<sup>23</sup>

Et spørsmål er om klimaloven for kommunene skal ha samme virkeområde eller omfatte flere klimagassutslipp enn hva som følger av klimaloven. Et utvidet virkeområde kan for eksempel bety at klimamålene og budsjettene til kommunene skal omfatte skipstrafikk i kommunen. Dette er en praktisk viktig og utfordrende problemstilling for kommunene. Utvalget har av tidsmessige årsaker ikke gått nærmere inn på dette, men vi mener at problemstillingen fordrer en større utredning. Utvalget foreslår derfor at det saklige virkeområdet til klimaloven for kommunen speiler virkeområdet til klimaloven av 2018 og Norges nasjonale forpliktelser etter Parisavtalen.

### 5.3.2 Direkte og indirekte utslipp

Ved beregningen av klimagassutslipp må det tas stilling til om de skal omfatte både direkte og indirekte utslipp.

Med *direkte utslipp* menes de utslippene som finner sted innenfor en kommunes grense. Med *indirekte utslipp* menes utslipp fra produksjon av varer og tjenester som forbrukes av personer og virksomheter i kommunen, men hvor utslippene finner sted utenfor kommunegrensen.<sup>24</sup> Se eksempel i faktaboks 5.9.

Det er på det rene at en stor andel av klimagassutslippene skjer indirekte. Dette ble også påpekt i mini-høringen. Det er for utvalget klart at i arbeidet for å redusere klimagassutslipp vil kutt i indirekte utslipp ha store klimagevinster. Samtidig åpner indirekte utslipp for komplekse vurderinger som krever høy faglig kompetanse og sannsynligvis vil legge beslag på en betydelig del av kommunens ressurser. Det er også en utfordring at slike utslipp er

---

<sup>22</sup> Dette omfatter klimagassene karbondioksid (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), lystgass (N<sub>2</sub>O), hydrofluorkarboner (HFK), perfluorkarboner (PFK), svovelheksafluorid (SF<sub>6</sub>) og nitrogentrifluorid (NF<sub>3</sub>).

<sup>23</sup> Prop. 77 L Lov om klimalov (klimaloven) s. 53

<sup>24</sup> Oslo kommune (2019)



vanskelig å tallfeste. Kommunen bør være bevisst på de indirekte utslippene som genereres av kommunens virksomheter. Likevel vil et krav om at klimabudsjettet skal inkludere indirekte utslipp medføre en stor administrativ belastning og inngripen i kommunens handlingsrom. Utvalget mener derfor at fordelene ved å inkludere indirekte utslipp ikke veier opp for den byrden dette påfører kommunen på det nåværende tidspunkt. Utvalget oppfordrer til at indirekte utslipp inkluderes i fremtiden, forutsatt at teknologiske hjelpemidler og måleinstrumenter er på plass.

Utvalget har konkludert med at lovens virkeområde begrenses til direkte utslipp.

### 5.3.3 Karbonfangst

Karbonfangst er et virkemiddel som kan tas i bruk for å nå mål om utslippskutt. CICERO Senter for klimaforskning forklarer teknisk karbonfangst som prosessen med å fange CO<sub>2</sub> fra forbrenningsavgasser fra fabrikker og kraftverk, og deretter lagre den i geologiske formasjoner under bakken.<sup>25</sup>

Det er delte syn på karbonfangst. Europakommisjonen fremhevet karbonfangst og lagring som et av syv innsatsområder for å nå målet i 2050 om klimanøytralitet. Rapporten fremhever også at det på lang sikt ikke vil være tilstrekkelig å nå utslipp netto null, men at det vil være nødvendig å nå et punkt hvor det tas opp mer karbon enn det slippes ut.<sup>26</sup> Kritikere av karbonfangst fremhever imidlertid at teknologien er umoden og kostbar. På verdensbasis var det i mai 2018 planlagt rundt 30 fullskala anlegg, mesteparten innenfor industri.<sup>27</sup>

Spørsmålet er hvilken rolle kommunene kan ha i arbeidet med karbonfangst og lagring. Klima- og miljødepartementet skrev i Prop. 77 L (2016-2017) *Lov om klimamål* at:

«Regional og kommunal planlegging er også et viktig virkemiddel for å begrense energibruk og klimagassutslipp. Alle beslutninger om lokalisering og utforming av næringsvirksomhet, boliger, infrastruktur og tjenester påvirker energibruk og utslipp i lang tid fremover. For å møte overgangen til lavutslippssamfunnet må det legges stor vekt på effektiv arealbruk, og på å samordne arealbruken og transportsystemet».

#### *Teknisk karbonfangst*

CICERO har fremhevet også at karbonfangst er et relevant tiltak på kommunalt nivå. Det gjorde de i rapporten *Hva sier spesialrapporten om 1,5 °C om lavutslippssomstilling for Oslo?* Her gikk CICERO gjennom Klimapanelets spesialrapport om 1,5 °C og så på hvilken betydning denne kunne ha for klimaarbeidet i Oslo. Se faktaboks 5.3.3.

---

<sup>25</sup> CICERO (2019).

<sup>26</sup> Regjeringen (2019).

<sup>27</sup> CICERO (2018).

### Faktaboks 5.3.3.

#### **CICEROs anbefaling for karbonfangst og lagring i Oslo kommune:**

- I 2050 bør utslippene fra industri være netto null, noe som krever CCS [karbonfangst og lagring] i industrisektoren.
- Det er stort potensial for utslippsreduksjoner ved å bedre utnytte restvarme fra industrien.
- Om CCS kombinert med avfallsforbrenning og fjernvarme nevnes dette som en nisjemulighet med høy effektivitet og færre utfordringer enn for andre CCS-prosjekter.
- Ved å vente med å kutte utslippene og basere oss på CCS, krever vi en større innsats fra framtidige generasjoner med teknologi som er uprøvd.

Kilde: CICERO

Utvalget vil påpeke at Oslo kommune er i en særskilt situasjon med tanke på innbyggere og ressurser. På nåværende tidspunkt fremstår det som lite aktuelt å benytte rettslige virkemidler overfor kommunene for å pålegge økt bruk av tekniske anlegg for karbonfangst. Opprettelse av slike anlegg vil dessuten kreve et tett samarbeid mellom kommune og stat, samt store økonomiske investeringer. I tillegg antar vi at beslutningen må tas på nasjonalt nivå.

#### *Naturlig karbonlagring*

Utvalget ønsker derimot å oppfordre til naturlig karbonlagring der dette vil være aktuelt og tilgjengelig.

Som beskrevet i kapittel 3.2.1 har kommunen ansvar for arealplanlegging, og dermed også utnyttelse av egne arealer. Gjennom at myndighet for planlegging er lagt til kommunen, er det også av betydning at planleggingen gjøres i tråd med lokale klimamål. Naturlig karbonlagring vil da være et sentralt fokusområde for kommunens arbeid med å nå klimamål. Måter dette kan gjennomføres på er å bevare områder som er særlig egnet for karbonfangst. Vi mottok også som et innspill om kompensasjonsordninger under mini-høringen. Dersom et område skal utbygges, kan det for eksempel settes som vilkår at utbygger skaffer et tilsvarende område som kan benyttes til naturlig karbonlagring.

Utvalget ser på bakgrunn av dette at karbonfangst og -lagring kan være et aktuelt tiltak for kommunene i arbeidet med å redusere klimagassutslipp. Vi kan derimot ikke se at det egner seg for regulering å pålegge bruk av karbonfangst for å innfri egne klimamål. En slik regulering vil gripe sterkt inn i kommunens kompetanse hva gjelder arealutnyttelse. På den annen side kan det tenkes regulering hvor det oppgis prinsipper for kommunens planlegging etter plan- og bygningsloven. En slik regulering er mer hensiktsmessig å plassere i gjeldende planregelverk enn i en kommunal klimalov. Utvalget har imidlertid ikke utredet denne muligheten som følge av tiden vi har til rådighet, men vi ser behovet for en slik regulering av hensynet til en helhetlig kommunal klimaplanlegging.

Oppsummeringsvis mener utvalget at særlig to hensyn gjør seg gjeldende i vurderingen av om karbonfangst burde inkluderes i lovforslaget. For det første er både teknisk og naturlig karbonfangst omstridt. Teknisk karbonfangst er fremdeles en vitenskap i utvikling, og vil være svært kostnadskrevende. Naturlig karbonfangst vil på sin side gripe inn i kommunens planmyndighet, slik det er redegjort for over. For det andre er utvalget bekymret for at det å inkludere karbonfangst vil fungere som en hvilepute for kommunens tiltak for å redusere faktiske utslipp. I mini-høringen ble det presisert at eventuelle krav til karbonfangst må komme i tillegg til krav om utslippskutt.

Utvalget ser imidlertid behovet for å premiere kommuner som prioriterer naturlig eller teknisk karbonfangst. Det oppfordres til å innføre økonomiske insentivordninger for å øke kommunenes bruk av karbonfangst og lagring, for eksempel gjennom støtteordninger som *Klimasats*<sup>28</sup>. Til sammenligning finnes det slik tiltaksordninger ved utbygging av vindkraft. Det er rimelig å anta at det vil bli lettere for nye kommuner å ta i bruk dette virkemiddelet desto mer forskning og praktisk erfaring som vinnes hos kommuner som er først ute.

## 5.4 Forholdet til annen lovgivning

Kommunen og fylkeskommunens virksomhet reguleres av en rekke ulike lover. Under høringsrunden har utvalget fått spørsmål om forholdet mellom kommunal klimalov og annen lovgivning som binder kommunene. Utvalget har valg å foreslå en bestemmelse for å klargjøre dette, se lovforslaget § 4.

Den kommunale klimaloven inneholder nye forpliktelser for kommunen og fylkeskommunen, blant annet krav til klimamål, klimarapportering og klimabudsjett. Dette er forpliktelser som kommer i tillegg til lovverk som forvaltningsloven, kommuneloven og plan- og bygningsloven. På klimaområdet får kommunen og fylkeskommunen dermed et nytt sett med regler å forholde seg til. Samtidig vil forvaltningsloven mv. få betydning for den kommunale klimaloven, f.eks. gjennom krav til innsyn, enkeltvedtak og krav til budsjettbehandling i kommunen. Selv om forvaltningsloven kommer til anvendelse, har utvalget av hensyn til effektivitet valgt å innta en begrensning i den klagerett over enkeltvedtak som følger av forvaltningsloven § 28.

Den kommunale klimaloven inneholder også prinsipper for kommunal og fylkeskommunal virksomhet, se lovforslaget § 5. Dette vil innebære en betydelig innskrenking i skjønnsvurderingen til kommunen og fylkeskommunen i saker som hovedsakelig reguleres av annen lovgivning, for eksempel plan- og bygningsloven.

---

<sup>28</sup> Miljøkommune (2019)

## 5.5 Prinsipper for kommunal og fylkeskommunal virksomhet

Utvalget fikk tilbakemeldinger om at hensynet til klima ofte var en av mange hensyn som skulle avveies f.eks. slik vi ser i lov om offentlige anskaffelser eller plan- og bygningsloven. Det kunne ofte dermed medføre at hensynet til klima ble tillagt mindre vekt mot andre hensyn. Derfor har utvalget sett det nødvendig å fastsette at hensynet til klima skal tillegges stor vekt.

Utvalget foreslår at hensyn til klima skal tillegges stor vekt i all kommunal og fylkeskommunal virksomhet som medfører eller kan medføre utslipp av klimagasser eller på annen måte direkte eller indirekte kan medføre økt klimabelastning. Hensynet til klima skal avveies mot eventuelle andre relevante hensyn. Bestemmelsen legger en sterk forpliktelse på kommunene ved ordlyden «skal tillegges stor vekt» i lovforslaget § 4 og overlater dermed ikke til kommunenes skjønn om hensynet til klima skal vurderes eller tillegges den foreskrevne vekten.

Hvis det er en avveining som må gjøres av ulike hensyn, må den søkes løst i den enkelte sak gjennom en avveining av alle hensyn. Dersom harmonisering ikke er mulig må kommunene analysere og avveie alle de ulike hensynene. Kommunene må samtidig være klar over at de skal betrakte klima som et viktig hensyn. Dette innebærer at klima skal ha høy prioritet når ulike hensyn vurderes opp mot hverandre.

Beslutningsprosessen skal så langt det er mulig bygge på kunnskap om klimavirkningen av beslutningen. Kravet til kunnskapsgrunnlag skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på klimaet. Bestemmelsen stiller krav til kommunen og fylkeskommunens kunnskapsgrunnlag. Det skal ta hensyn til hvilket kunnskapsgrunnlag som er rimelig å forlange sett ut fra kostnadene ved innhenting av kunnskap, sakens karakter og muligheten for miljøpåvirkning. Lovforslagets § 5 første ledd pålegger kommunene og fylkeskommunene å bygge på vitenskapelig kunnskap når det treffes beslutninger som kan påvirke klimavirkningen av beslutningen. Dette gjelder i utgangspunktet kunnskap som allerede er tilgjengelig, men ordlyden også omfatte kunnskap som må fremskaffes.

Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og omfang. Et absolutt krav om et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag for enhver beslutning som berører klima ville favne altfor vidt. For å bidra til at den samlede forvaltningen er i tråd med prinsippene, og at tolkningen av prinsippene blir mest mulig ensartet, er den nevnte begrunnelsesplikten særskilt viktig.

Med «sakens karakter» i lovforslaget § 5 siktes bl.a. til omfanget av virksomheten, graden av profesjonalitet, om det er tale om store økonomiske interesser og om det er en kortvarig eller mer permanent påvirkning. Det vil f.eks. kreves et annet kunnskapsgrunnlag for en beslutning knyttet til en større kraftutbygging enn for offentlige parkeringsplasser. Det er tale om både hvor stor risiko det er for klimaet og hvor stort omfang den antas å kunne få.

## 5.6 Klimamål

Utvalget har diskutert om lovens bør inneholde et konkret mål for kommunenes klimakutt, og har mottatt flere innspill om dette i høringsrunden. Konkrete mål kan utformes på ulike måter, for eksempel gjennom å fastsette minstekrav til alle kommuner eller differensierte minstekrav avhengig av kommunens forutsetninger. Fordelen med lovfesting av et konkret krav om utslippsreduksjon er at det er forpliktende og forutberegnelig. En slik tallfesting har en viss symbolverdi, fordi det er et direkte uttrykk for det ambisjonsnivået man forventer at kommunene skal ligge på. Klimaloven har et slikt lovfestet mål om utslippsreduksjon for 2030 og 2050 i tråd med Norges nasjonale forpliktelser etter Parisavtalen. Det ville ha skapt en god organisatorisk sammenheng om klimaloven for kommuner også inneholder tilsvarende krav.

På den annen side er utfordringene med å tallfeste mål for utslippsreduksjon mange. For det første er det ikke opplagt at mål om utslippsreduksjon er det beste styringsmiddelet for kommunene. Flere aktører har løftet frem at kommunale klimatiltak må ses over en lengre periode for å vurdere den reelle effekten, og at mange tiltak har uklar effekt innenfor målbare standarder. For det andre kan spesifikke mål om utslippsreduksjon oppleves som en tvangstrøye som innsnevrer det kommunale handlingsrommet. Krav om konkrete kutt i klimagassutslipp kan gi insentiv til å velge løsninger som gir målbart effekt på kort sikt, men som ikke nødvendigvis er den beste løsningen på lang sikt.

Utvalget har kommet til at det er mest hensiktsmessig å ikke oppstille konkrete krav til utslippsreduksjon i klimaloven for kommuner. Vi foreslår at kommunen alene eller i samarbeid med kommuner eller fylkeskommuner fastsetter ambisiøse mål om kutt i klimagassutslipp. En bekymring er at valget om å ikke lovfeste et konkret mål skal tolkes som en refleksjon av alvorlighetsgraden og medføre at kommunene ikke hever ambisjonsnivået tilstrekkelig. Vi mener likevel at ambisjonsnivået er ivaretatt gjennom lovfesting av krav om at hver kommune alene eller i samarbeid med andre kommuner eller fylkeskommunen skal fastsette ambisiøse mål for kutt i klimagassutslipp. Dette ivaretar også behovet for fleksibilitet, slik det er redegjort for over.

## 5.7 Interkommunalt og regionalt samarbeid

Norges 422 kommuner<sup>29</sup> er forskjellige i størrelse og innbyggertall. Mange klimatiltak kan kreve koordinering i et større geografisk område enn én enkeltkommune. Samarbeid kan også være nyttig og effektivt for kommunen. Kommuner og fylkeskommuner bør samarbeide når det er hensiktsmessig å samordne planlegging eller andre enkeltoppgaver over kommunegrensene. Dette er forankret i plan- og bygningsloven kapittel 9 om interkommunalt plansamarbeid og kommunelovens kapittel 5 om interkommunalt samarbeid. Noen kommuner samarbeider i dag om utarbeidelse av klima- og energiplan, mens andre deltar i løsere nettverk

---

<sup>29</sup> Per desember 2019

for erfaringsutveksling.<sup>30</sup>

Eksempler på samarbeidsområder<sup>31</sup>:

- interkommunale avfallsselskaper
- areal- og transportplanlegging
- avtaler og løyver om kollektivtransport på tvers av kommune- og fylkesgrenser
- koordinering av innkjøp – krav til lave utslipp
- utarbeidelse av hele eller deler av klima- og energiplanen
- nettverk for klima- og energiplanlegging

Regionreformen trer i kraft 1. januar 2020. Den innebærer at landets 19 fylker skal reduseres til 11. Fylkeskommunene har i dag ansvar for regional planlegging og samfunnsutvikling, næringsutvikling, kollektivtransport og veier, videregående skoler, forskning og folkehelse. De kan påvirke klimagassutslipp som innkjøper av varer og tjenester, og i rollene som planlegger og samfunnsutvikler.<sup>32</sup>

Målene for regionreformen, se faktaboks 5.7, åpner for at fylkeskommunen kan ta en mer fremtredende rolle i arbeidet med utslippskutt lokalt. Fylkeskommunen kan for eksempel bringe samfunnsaktører sammen, opprette politiske råd for klimaarbeid, veilede kommunen, uttale seg om kommunens klimamål- og budsjett, opprette egne tilskuddsordninger for kommunens klimatiltak og utarbeide godt veiledningsmateriale.

### **Faktaboks 5.7.**

#### **Målene med regionreformen**

- Legge til rette for positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet, ut fra regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer.
- Legge til rette for samordnet oppgaveløsning, samordning av sektorer og prioriteringer, og for sektorovergrepene initiativer.
- Bidra til forenkling og tydeliggjøring av ansvarsdelingen innenfor samfunnsutvikling.
- Større fylkeskommuner som har bedre mulighet til å være likeverdige partnere i samarbeid med statlige aktører, og som bedre vil kunne fremme innbyggernes og næringslivets interesser overfor nasjonale myndigheter.
- Større fylkeskommuner med større kapasitet og kompetanse i oppgaveløsningen, og som gir stordriftsfordelinger og frigjøring av ressurser til tjenesteproduksjon.

---

<sup>30</sup> Miljøkommune (2019).

<sup>31</sup> Miljøkommune (2019)

<sup>32</sup> Miljødirektoratet (2019).

Kilde: Regjeringen (2016), *Regionformen*

Utvalget har vurdert hvorvidt og eventuelt hvordan et interkommunalt og regionalt samarbeid bør reguleres i klimaloven for kommunene. Som vist til ovenfor, følger det av dagens regelverk at kommuner og fylkeskommuner bør samarbeide når det er hensiktsmessig å samordne seg. Utvalget ser likevel behov for å løfte frem samarbeid som et nærliggende alternativ, særlig for kommuner som ikke har tilstrekkelig økonomi, kapasitet eller kompetanse til å oppfylle sine forpliktelser etter lovforslaget. Mulighetene for å samarbeide mellom kommuner eller regionalt bør uttømmes før kommunene finner at forpliktelsene etter klimaloven for kommuner blir for tyngende. En beslutning om samarbeid bør kunne tas lokalt, og i den utstrekning kommunene finner det hensiktsmessig. Utvalget foreslår derfor å inkludere interkommunalt og regionalt samarbeid i klimaloven for kommunene. Vi foreslår at fylkeskommunen kan koordinere og foreslå samarbeid der det anses hensiktsmessig. Fylkeskommunen mottar kommunenes innrapporterte klimamål, og vil ha et godt grunnlag for å identifisere i hvilke tilfeller et slikt samarbeid vil være formålstjenlig.

## **5.8 Overprøvningsmekanisme og miljøombud**

### **5.8.1 Behov for kontroll og kompetanse i flere ledd**

Utvalget mener det vil være hensiktsmessig å innføre et system av kontroll og kompetanse i flere ledd. Dette er for å sikre kontroll med kommunens utforming, realisering og korrigerings av egne klimamål og klimabudsjetter. Det er flere årsaker til dette.

For det første må det anerkjennes at omstilling tar tid. Til tross for at klimaendringene har vært en velkjent problemstilling både nasjonalt og internasjonalt i flere tiår, finner den reelle omstillingen først sted nå. En slik omstillingsprosess er krevende, særlig for mindre kommuner. Selv om kravene som oppstilles vil måtte innebære en kompetanseheving internt i kommunen, vil det etter utvalgets syn også være hensiktsmessig å styrke kompetanse utenfor kommunen. Etter utvalgets syn vil et system av kontroll og kompetanse i flere ledd muliggjøre og forenkle omstillingsprosessen i kommunene.

For det andre må det anerkjennes at norske kommuner både møter ulike utfordringer på klima- og miljøområdet og har svært ulike forutsetninger for å løse de utfordringene de står overfor. Enkelte kommuner har på eget initiativ oppstilt ambisiøse klimamål og detaljerte klimabudsjetter, og på den måten gjort arbeidet for å redusere klimagassutslipp til en integrert del av kommunens arbeid. Eksempler her er Oslo kommune og Bergen kommune, slik det er redegjort for under. Fellesnevneren for Oslo kommune og Bergen kommune er at de er store, både hva gjelder innbyggertall og kommuneadministrasjon. Et høyt innbyggertall muliggjør miljøvennlige løsninger i form av kollektivtransport, større avfallssorteringsanlegg og effektivisering av oppvarming. Foruten de muligheter som ligger i størrelse, har også de politiske partiene i lokalpolitikken bidratt til at Oslo kommune og Bergen kommune har utviklet en «grønn» profil. Andre kommuner har ikke utarbeidet et klimabudsjett. Utvalget har tatt kontakt med en rekke små kommuner, men opplever at få av dem ønsker å redegjøre for deres arbeid for å redusere klimagassutslipp.

Utvalget ønsker at beslutninger skal fattes på lavest mulig nivå, og med en tydelig lokal forankring. Til tross for det tydeliggjør redegjørelsen overfor at et rent kommunalt ansvar ikke vil være et tilstrekkelig virkemiddel for å nå de ambisiøse klimamålene på nasjonalt nivå, og at det bør føres kontroll med kommunens arbeid for å sikre en effektiv gjennomføring av klimaloven for kommuner.

Utvalget foreslår en tredeling av ansvaret for og kontrollen av kommunenes arbeid for å redusere sine klimautslipp. I dette ligger det at kommunene bærer det primære ansvaret for å gjennomføre tiltak som vil redusere kommunens klimagassutslipp i henhold til et kommunalt forankret klimabudsjett. For å sikre at kommunene har best mulig forutsetninger for å utarbeide og følge lokale klimabudsjetter som er tilstrekkelig ambisiøse, foreslår utvalget å utvide fylkeskommunens myndighet til å omfatte rådgivnings- og tilsynsmyndighet overfor kommunene i deres arbeid for å redusere klimagassutslipp. Fylkeskommunen skal igjen rapportere til et uavhengig, nasjonalt miljøombud.

Utvalgets forslag innebærer følgelig å styrke kommunens kompetanse i klima- og miljøspørsmål, utvide fylkeskommunens rådgivnings- og tilsynskompetanse overfor kommunene og opprette en ny, uavhengig institusjon på nasjonalt nivå. Samlet sett mener utvalget at en slik tredeling vil bidra til utjevne størrelses-, kapasitets- og kompetanseulikhet mellom norske kommuner, og på sikt sikre at alle kommuner tar sin del av ansvaret for å redusere nasjonale klimagassutslipp.

### **5.8.2 Rådgivnings- og tilsynsmyndighet hos fylkeskommunen**

I dag er ansvaret for regionalt klimaarbeid fordelt mellom fylkesmannen og fylkeskommunen<sup>33</sup>. Fylkesmannen har ansvar for gjennomføring av nasjonal klima- og miljøpolitikk, altså å sikre at nasjonal politikk vedtatt av regjeringen og Stortinget følges opp lokalt. Fylkeskommunen har på sin side ansvar for ulike oppgaver med en regional forankring, blant annet innen arealplanlegging og naturforvaltning. Sammen utgjør de et viktig regionalt ankepunkt for lokal gjennomføring av klima- og miljøpolitikk, og både fylkesmannen og fylkeskommunen har et viktig ansvar for å veilede og bistå kommuner innenfor deres områder. Denne veiledningen er viktig for kommuner og fylkeskommuner.

Utvidet rådgivnings- og tilsynskompetanse kunne i prinsippet ha vært plassert både hos fylkesmannen og fylkeskommunen, eventuelt i kombinasjon. Et klart argument for at fylkesmannen burde inneha kompetansen er at fylkesmannen er ansvarlig for at nasjonal politikk på klimaområdet følges opp lokalt. Da klimaloven for kommuner nettopp er ment å sikre gjennomføringen av nasjonalt fastsatte reduksjonsmål for klimagassutslipp, kan det argumenteres for at utvidet tilsyns- og rådgivningskompetanse i relasjon til nasjonalt oppstilte utslippskutt burde tilfalle fylkesmannen.

---

<sup>33</sup> Meld. St. 22 (2015-2016) *Nye folkevalgte organer – rolle, struktur og oppgaver*, s. 54 – 58.



Utvalget har valgt å plassere utvidet rådgivnings- og veiledningsmyndighet hos fylkeskommunen. Dette er begrunnet i to forhold. For det første er fylkesmannen statens mann i kommunen og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen i det enkelte fylke. Det ansvaret vil fremdeles ligge til fylkesmannen, også på klima- og miljøområdet. På den andre siden ønsker utvalget å skape lokalt eierskap til arbeidet for å redusere klimagassutslipp. Det synes å være bedre i overenstemmelse med prinsippet om lokal forankring at myndigheten legges til fylkeskommunen fremfor fylkesmannen. En styrking av fylkeskommunen på klima- og miljøområdet er også i tråd med regjeringens mål om å styrke fylkeskommunene som samfunnsutviklere<sup>34</sup> og være i tråd med regionreformen, som orientert for i kapittel 5.7. I stortingsmeldingen heter det at «[f]ylkeskommunene er sentrale i å tilpasse den regionale politikken til de nasjonale og regionale utfordringene vi står overfor»<sup>35</sup>.

For det andre har fylkeskommunen et tydelig regionalpolitisk handlingsrom. Fylkeskommunen har allerede et klart ansvar for og handlingsrom til å innta en regional veileder for kommunene, og har allerede ansvar for en rekke oppgaver som er av stor betydning for klima. Her kan særlig myndighet til å fastsette regionale planbestemmelser, samt ansvar for kollektivtransport og infrastruktur trekkes frem.

Det er et betydelig behov for å øke kommunal kunnskap på klima- og miljøområdet. Dette er en forutsetning for god etterlevelse av forpliktelsene etter loven. Slik det er redegjort for over, mener utvalget derfor at et økt kommunalt ansvar bør suppleres av at fylkeskommunen gis utvidede rettigheter i form av tilsyn- og rådgivningsmyndighet. Det innebærer at fylkeskommunen gis et utvidet ansvar for veiledning og bistand for å sikre et helhetlig og regionalt koordinert klimaarbeid.

### **5.8.3 Nasjonalt miljøombud**

#### *Generelt om miljøombud*

Et ombud er en person som opptrer uavhengig med det formål å ivareta visse nærmere definerte hensyn<sup>36</sup>. Det kan gis ulike oppgaver, avhengig av hva som er mest hensiktsmessig i lys av den gruppen eller de interessene ombudet er ment å ivareta. Et ombud kan fungere som «vaktbikkje», delta i den offentlige debatt i spørsmål vedrørende ombudets interessefelt, foreta saksbehandling i enkeltsaker, føre en bred kontroll med forvaltningens virksomhet eller bidra med informasjon og rådgivning i politiske spørsmål. Ombudet kommer med uttalelser i form av anbefalinger eller saksopplysninger. Selv om disse ikke er rettslig bindende, synes hovedregelen å være at uttalelsene tas til følge.

---

<sup>34</sup> Meld. St. 6 (2018 – 2019) *Oppgaver til nye regioner*

<sup>35</sup> *Ibid*, s. 5.

<sup>36</sup> Fauchald (2004), *Miljøombud i naturmangfoldloven?* Vedlegg til NOU 2004: 28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldsloven).

Det finnes en rekke ombudsordninger i Norge, både av generell og spesiell karakter. Sivilombudsmannen<sup>37</sup> er et generelt ombud med bredt mandat, som velges av og er direkte underlagt Stortinget. Likestillings- og diskrimineringsombudet<sup>38</sup> og Barneombudet<sup>39</sup> er på sin side spesialiserte ombud innenfor et noe snevrere saksfelt, og er en administrativ del av forvaltningen.

### *Miljøombud i andre land*

En rekke land har etablert ordninger med nasjonale miljøombud, men disse har noe ulike rammer og roller. Utvalget har særlig sett hen til ordningene i Sverige, Danmark, Storbritannia, Canada, New Zealand, Nederland og Tyskland, samt enkelte amerikanske delstater. Utvalget har ønsket å trekke frem enkelte særtrekk ved de modellene som er av størst relevans for norsk kontekst.

Det har tidligere blitt foreslått å innføre et miljøombud i Norge. I et tillegg til NOU 2004: 28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold* (naturmangfoldloven), skisserte daværende førsteamanuensis Ole Kristian Fauchald opp hvordan et slikt ombud kunne se ut<sup>40</sup>. Utvalget har sett hen til de vurderinger som ble gjort på daværende tidspunkt, og har foretatt selvstendige vurderinger

#### – Skandinavia

Både Sverige og Danmark har etablert institusjoner som er ment å ivareta hensynet til klima- og miljø. I Danmark er det etablert en egen uavhengig miljøklagenemd, som gir borgerne en rask og effektiv miljørettslig kontroll<sup>41</sup>. I Sverige ble det etablert egne miljødomstoler allerede i 1999, og i 2011 ble disse slått sammen med eiendomsdomstolene<sup>42</sup>. I dag utgjør Mark- og miljødomstolarna en svensk spesialdomstol som behandler saker innenfor miljø og plan- og bygningsrett. Domstolen består av erfarne dommere og et teknisk råd, der det stilles krav til at medlemmene har teknisk eller naturvitenskapelig utdanning. Dette er for å sikre at avgjørelsene holder høyest mulig juridisk og naturvitenskapelig kvalitet.

---

<sup>37</sup> Sivilombudsmannen er Stortingets ombudsmann for forvaltningen, og er oppnevnt for å ivareta den enkeltes rettigheter i møte med forvaltningen. Ombudsmannens mandat er regulert i lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannsloven).

<sup>38</sup> Likestilling- og diskrimineringsombudets mandat reguleres av lov 16. juni 2017 nr. 60 om Likestilling- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemda (diskrimineringsombudsloven).

<sup>39</sup> Barneombudets mandat reguleres av lov 6. mars 1981 nr. 5 om barneombudet (barneombudsloven).

<sup>40</sup> Fauchald (2004), *Miljøombud i naturmangfoldloven?* Vedlegg til NOU 2004: 28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold* (naturmangfoldsloven) s. 829 flg.

<sup>41</sup> Innst. 319 S (2018-2019)

<sup>42</sup> Sveriges domstoler (2019), *Mark- og miljödomstol*, [www.domstol.se](http://www.domstol.se)

– Storbritannia

I Storbritannia ble det opprettet et uavhengig råd, The Committee on Climate Change (CCC), i forbindelse med at den britiske klimaloven ble vedtatt i 2008<sup>43</sup>. Flere interesseorganisasjoner ønsket å bruke den britiske loven som modell ved utarbeidelse av en norsk klimalov<sup>44</sup>. CCC har til formål å gi råd til den britiske regjeringen og ulike statlige organer, samt å avgi rapporter til parlamentet om fremgang i reduksjon av klimagassutslipp og klimatilpasning<sup>45</sup>. Dette innebærer at CCC etter eget tiltak legger frem råd om utformingen og oppfølgingen av klimabudsjetter, overvåker prosesser som omhandler klimagassutslipp, gjennomfører selvstendige analyser innenfor naturvitenskap, økonomi og politikk, og samhandler med sivilsamfunnet for å dele informasjon om klimagassutslipp.

– Canada

I Canada ble det opprettet et miljøombud i provinsen Ontario i 1994, og deretter på statlig nivå. På provinsnivå ble ombudet innført som en del av en ny lov om miljørettigheter, mens det på nasjonalt nivå ble lagt til riksrevisorens kontor. Det innebærer at miljørapportering ble en integrert del av riksrevisjonens rapportering. Foruten å overvåke forvaltningens utvikling og forvaltningens oppnåelse av miljømål, behandler miljøombudet klager fra borgere og rapporterer årlig på miljø og bærekraft til det kanadiske parlamentet<sup>46</sup>.

### *Utforming av ombudsrollen*

De nærmere rammene for et slikt kontrollorgan har vært gjenstand for omfattende diskusjon i utvalget, og det har blitt skissert opp en rekke alternativer for plassering av slik kontrollmyndighet. Utvalget forsøkte i første omgang å legge kontrollansvaret langs eksisterende linjer.

Et forslag var å tydeliggjøre Sivilombudsmannens ansvar på klima- og miljøområdet. Sivilombudsmannen er som kjent oppnevnt av Stortinget for å ivareta den enkeltes rettigheter i møte med forvaltningen. Det brede mandatet omfatter blant annet spørsmål innenfor plan- og bygning, energi, miljøvern, samferdsel, næring og naturskade. Det ville ikke ha vært unaturlig å overlate kontroll av kommunalt og fylkeskommunalt klimaarbeid til Sivilombudsmannen. Utvalget konkluderte imidlertid med at Sivilombudsmannens brede og viktige mandat kan føre til at klima- og miljøspørsmål ikke får den fremtredende rollen som utvalget ønsker at det skal ha i samfunnet.

---

<sup>43</sup> Macrory (2012), *The UK Climate Change Act – Towards A Brave New Legal World?* i Backer, Fauchald og Voigt mfl (2012), *Pro Natura – Festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen*, Universitetsforlaget, s. 306.

<sup>44</sup> WWF (2011), *Den britiske klimaloven*

<sup>45</sup> CCC (2019), *About the Committee on Climate Change*

<sup>46</sup> Fauchald (2004), *Miljøombud i naturmangfoldloven?* Vedlegg til NOU 2004: 28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold* (naturmangfoldsloven).

Et annet forslag var å legge kontrollen til Riksrevisjonen, på samme måte som det er gjort i Canada. Riksrevisjonens mandat er konstitusjonelt forankret i Grunnloven § 75 k, og går ut på å undersøke hvordan regjeringen og statsforvaltningen utfører sitt arbeid gjennom regnskap og revisjon. Riksrevisjonen er uavhengig, jf. riksrevisjonsloven § 2<sup>47</sup>. Undersøkelsene er objektive, og har som formål å gi Stortinget et faglig grunnlag for å utøve sin kontrollfunksjon overfor regjeringen<sup>48</sup>. Åpenhet om statlig pengebruk er en viktig brikke for å ivareta tilliten mellom innbyggere og offentlige myndigheter. På samme måte som for Sivilombudsmannen, har utvalget konkludert med at Riksrevisjonens mandat ikke vil gi klima- og miljøspørsmål den fremtredende rollen som det bør ha i samfunnet.

Utvalget mener etter dette at kommunalt og fylkeskommunalt klima- og miljøarbeid overvåkes best gjennom opprettelsen av et nytt, uavhengig miljøombud.

### *Formål*

Hovedformålet med å innføre et nasjonalt miljøombud, er å skape en uavhengig kontrollinstans som overvåker kommunens og fylkeskommunens arbeid på klima- og miljøområdet. Miljøombudet vil være løsrevet fra lokale og regionale problemstillinger, og arbeide uavhengig av Stortinget og statsforvaltningen. Det har tre klare fordeler.

For det første vil opprettelsen av et nasjonalt, uavhengig klimaombud plassere ansvar for å overvåke kommunens og fylkeskommunens arbeid på klima- og miljøområdet, både isolert sett og i lys av de nasjonale utslippsreduksjonsmålene. Det vil sikre at de ulike regionene yter etter evne og samarbeider på en hensiktsmessig måte.

For det andre er intensjonen at ombudet skal rekruttere landets fremste juridiske og naturvitenskapelige eksperter innenfor klima- og miljøområdet, slik at disse danner et spisset fagorgan. Det vil gi klima- og miljøarbeid en viktigere status og løfte problemstillingene ut av politikken. Utvalget mener at det er en klar fordel at ombudet ikke har andre hensyn å ivareta enn hensynet til klima- og miljøspørsmål.

For det tredje vil innføringen av et nasjonalt, uavhengig miljøombud sikre åpenhet og debatt om klima- og miljøspørsmål. Det vil løfte diskusjonen om tiltak for å redusere klimagassutslipp ut av politikken og inn i en opplyst debatt. Det kan også bevisstgjøre den enkelte borger på den innsats deres kommune og fylkeskommune legger ned for klima- og miljøarbeid.

---

<sup>47</sup> Lov 7. mai 2005 nr. 21 om Riksrevisjonen

<sup>48</sup> Riksrevisjonen (2019)

## *Kompetanse*

Ombudet skal være en nasjonal og uavhengig instans som utelukkende arbeider med klima- og miljørettslige problemstillinger. Krav om uavhengighet er naturlig, all den tid staten ikke bør kontrollere seg selv. Miljøombudets rolle som faginstans fremmer tverrfaglig kompetanse innenfor klima- og miljøområdet, slik at ombudet er rustet til å svare på både naturvitenskapelige og juridiske spørsmål. Intensjonen er at ombudet til enhver tid skal inneha spisskompetanse på de problemstillinger som er relevante for klima- og miljøutfordringer i en nasjonal kontekst.

Miljøombudet skal ha det overordnede ansvaret for overvåkingen av om de mål som oppstilles i klimaloven for kommuner gjennomføres. Utvalget foreslår at miljøombudet gis rapporteringsansvar overfor Stortinget.

Miljøombudet skal ha en tredelt kompetanse. For det første som miljøombudet stille sine ressurser til rådighet ved spørsmål om bistand fra kommuner og fylkeskommuner. I kraft av å være en faginstans med betydelig kompetanse på klima- og miljøområdet, vil det kunne være til stor nytte for det konkrete arbeidet i kommunene og fylkeskommunene. For det andre skal miljøombudet kontrollere kommunens og fylkeskommunens egen oppnåelse av fastsatte klimamål. I dette ligger også at ombudet av eget tiltak skal tilby sin bistand til de kommunene og fylkeskommunene som ikke overholder, eller står i fare for å ikke overholde, egne klimamål. Det samme gjelder dersom en kommune eller fylkeskommune etter miljøombudets syn oppstiller for lite ambisiøse klimamål. For det tredje har miljøombudet rett til å uttale seg om kommunale og fylkeskommunale forhold som går inn under ombudets arbeidsområde.

## *Fremtidig kompetanse*

Utvalget ønsker å komme med noen bemerkninger om hvilken kompetanse miljøombudet kan ha i fremtiden.

Slik utredningen viser, finnes det en rekke bestemmelser som ivaretar hensynet til miljø i norsk rett. Samtidig fatter forvaltningen årlig hundrevis av vedtak som påvirker miljøet, og som sivilsamfunnet har liten mulighet til å angripe rettslig.

Dette er et demokratisk problem som er forsøkt løst gjennom folkerettslige forpliktelser. Norge ratifiserte Århuskonvensjonen i 2003, som gjelder tilgangen til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang rettsmidler i miljøraker.<sup>49</sup> For å gjennomføre konvensjonen vedtok Stortinget lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven). Loven etablerer først og fremst allmennhetenes rett til tilgang om miljøinformasjon, da de prosessuelle rettighetene var antatt dekket gjennom eksisterende prosessregler.

---

<sup>49</sup> St.prp.nr.81 (2001–2002) og Innst. S nr. 22 (2002–2003) februar 2003.

Det er likevel grunnlag for å stille spørsmål om de prosessuelle rettighetene er ivaretatt i norsk rett. Art.9, 3 jf. Art. 3 i Århuskonvensjonen fastsetter retten til rettslig overprøving av saker som omhandler miljøet. Etter 4.ledd må staten sikre «tilfredsstillende og effektive virkemidler» som ikke er «uoverkommelig dyre». Miljøorganisasjoner som anlegger søksmål løper en betydelig risiko for å bli idømt sakskostnader, noe som reflekteres i det lave antallet miljøsaker for norske domstoler<sup>50</sup>. Illustrerende her er Ulvesaken<sup>51</sup> der WWF ble idømt 454 431 kr i saksomkostninger., og det mye omtalte Klimasøksmålet<sup>52</sup> om Grl. § 112 der saksøkerne foreløpig er idømt 580 000 kr i tingretten.

For å sikre et uavhengig og upartisk overprøvingsorgan, mener utvalget at miljøombudet senere bør fungere som en miljønemd. Dette vil senke terskelen for rettslig avklaring i miljøsaker, dempe trykket på domstolene og gi befolkningen en reell mulighet for overprøving.<sup>53</sup>

## 5.9 Klimabudsjett

### 5.9.1 Innledning

Klimaloven stiller krav til at regjeringen hvert år skal rapportere status for norske utslipp til Stortinget. Etter lovens § 6 skal regjeringen redegjøre for hvordan Norge kan nå sine klimamål og den fremtidige klimaeffekten av det fremlagte statsbudsjettet.

Et klimabudsjett for kommuner vil speile denne rapporteringsmekanismen, ved at kommuner utarbeider styringsdokumenter som inneholder klimaeffekten av kommunens budsjett og målene for utslippsreduksjon. Ved fremleggelsen av byrådsplattformen til Oslo kommune i 2015 var klimabudsjettering nybrottsarbeid, både i en nasjonal og i en internasjonal kontekst. Oslo kommune fikk i juni 2019 tilskudd fra støtteordningen Klimasats til å utvikle en veiledning i klimabudsjettering sammen med Hamar kommune og Trondheim kommune. Tanken er at det utvikles en modell for klimabudsjett som på sikt kan overføres til alle kommuner og fylkeskommuner. I dag har 80-90 % av norske kommuner en egen energi- og klimaplan, men det er få andre kommuner som har klimabudsjett foreløpig.

### Faktaboks 5.9.

#### Begrepsforklaringer

- *Klimabudsjett* er et regnskap som viser hvor mye utslippene skal kuttes, og en plan for hvordan kuttene skal gjennomføres.

<sup>50</sup> O. K. Fauchald (2010), «Environmental Justice in Courts – a Case Study from Norway», i *Nordisk Miljörättslig Tidskrift*, nr. 1/2010, s. 58–59.

<sup>51</sup> TOSLO-2017-196251

<sup>52</sup> TOSLO-2016-166674

<sup>53</sup> En slik ordning ble vurdert, men avslått av Ole Kristian Fauchald, ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo i Vedlegg 17. *Miljøombud i naturmangfoldloven?* I NOU 2004: 28 Naturmangfoldloven.

- *Direkte utslipp* er utslipp som fysisk skjer innenfor et geografisk område. For eksempel klimagassene som bilen din slipper ut når du kjører.
- *Indirekte utslipp* er utslipp fra produksjon av varer og tjenester utenfor et geografisk område. For eksempel utslippene som stammer fra produksjonen av bilen din.

### 5.9.2 Kommuneloven

Kommuner og fylkeskommuner er i medhold av kommuneloven forpliktet til å vedta en økonomiplan, et årsbudsjett og årsregnskap hvert år. Økonomiplanen har karakter av å være et «obligatorisk langtidsbudsjett»<sup>54</sup> hvor kommunen og fylkeskommunen vedtar rammer og premisser for virksomheten i det fire neste budsjettår. Kommunestyret og fylkesting skal hvert år også vedta et budsjett for kommende år. Dette budsjettet binder handlefriheten til kommunens administrasjon og de folkevalgte organer. Bare utbetalinger og utgifter som er innarbeidet i budsjettet kan foretas, jf. kommuneloven § 45. Hvert år må kommunene utarbeide et årsregnskap, hvor det redegjøres for fjorårets utgifter og inntekter.

Kommuneloven gir ingen føringer for om andre konsekvenser enn de rent økonomiske kan trekkes inn i budsjettbehandlingen. Loven er uansett ikke til hinder for at kommunene skal utarbeide et klimabudsjett i medhold av en klimalov for kommunene.

### 5.9.3 Eksempler på kommuner med klimabudsjett

#### *Oslo kommune*

Oslo kommunes klimabudsjett<sup>55</sup> utarbeides årlig og legges frem sammen med det ordinære kommunebudsjettet.

Klimabudsjettet fastsetter hvilke tiltak som planlegges og skal gjennomføres for at kommunen skal nå sine klimamål. Klimabudsjettet er laget med kommunebudsjettet som modell.

Kommunen beskriver dette slik: «Et vanlig budsjett har en øvre ramme for hvor mye penger som kan brukes. På samme måte viser et klimabudsjett en øvre ramme for hvor mye klimagasser som kan slippes ut».<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> NOU 1990: 13 *Ny lov om kommuner og fylkeskommuner*, kap. 7, s.384

<sup>55</sup> Oslo Kommune (2019), *Oslos klimastrategi og klimabudsjett*

<sup>56</sup> Ibid.

Kommunestyret har vedtatt en klima- og energistrategi som legger føringer for både klimabudsjettet og det økonomiske regnskapet. Dette innebærer at alle budsjettplaner må være i samsvar med klimastrategien, som ifølge kommunen sikrer at klimatiltak får høy prioritering. Ved behandlingen av klimastrategien (Bystyresak 195/6) ble det vedtatt mål om utslippsreduksjon på 50 % innen 2020 og 95 % innen 2030, sammenlignet 1990-nivå.

Klimabudsjettet omfatter kun direkte utslipp innenfor kommunens grenser, og avgrenser dermed mot indirekte utslipp. Klimabudsjettet tar utgangspunkt i den sektorvise fordelingen av utslipp i Oslo, og prioriterer tiltakene deretter. Basert på tall fra Statistisk sentralbyrå fordeler utslippene i Oslo seg slik: transport 61% (hvorav privat og næringstransport utgjør like store deler), behandling av kloakk og avfall 19 %, bygning og fyring 17 % og energi 3 %<sup>57</sup>.



#### *Bergen kommune*

Byrådet i Bergen lanserte høsten 2019 sitt tredje klimabudsjett, i tråd med byrådets målsetting om at kommunen skal være «en foregangskommune innen miljø, bærekraftig utvikling og tilpasning til klimaendringer»<sup>58</sup>. Klimabudsjettet er en integrert del av kommunens handlings- og økonomiplan for perioden 2020-23. I likhet med Oslo avgrenser kommunens klimabudsjett mot indirekte utslipp fra f.eks. utenbys produksjon og kjøp av varer og tjenester. I klimastrategien Grønn strategi<sup>59</sup> begrunnes en slik avgrensning med at «det er disse utslippene kommunen har størst mulighet til å påvirke på kort sikt. Målene frem mot 2030 refererer til disse.»



Kommunen presiserer videre at de samlede indirekte utslippene overskrider de direkte utslippene, og inkluderer også bidrag til indirekte utslipp som materialbruk i bygg og tiltak rettet mot forbruksmønster.

<sup>57</sup> Oslo Kommune (2019), *Oslos klimastrategi og klimabudsjett*

<sup>58</sup> Bergen kommune (2019), *Grønn strategi*

<sup>59</sup> Ibid.



Kommunen retter tiltakene inn mot sektorer hvor de anser at tiltak vil ha størst mulig effekt for klimagassutslippene. Den sektorvise fordelingen av utslipp fordeler seg i Bergen slik: 65 % kommer fra transportsektoren, 20 % fra avfall, 15 % fra oppvarming. Industri og jordbruk kommer på toppen av dette, og utgjør under 2 % av de totale utslippene<sup>60</sup>.

I strategien fremhever kommunen videre at Bergen kommunes virksomhet kun står for 1 % av de totale utslippene innenfor kommunegrensen. Dette fordrer ifølge strategien at kommunen må tilrettelegge for endring i samarbeid med innbyggere, næringsliv, organisasjoner og andre offentlige aktører.

#### **5.9.4 Bør klimabudsjett være frivillig eller obligatorisk?**

En sentral avveining er hvorvidt klimabudsjett og/eller krav til rapportering av kommunens målsetninger burde lovfestet, eller om det egner seg bedre som et frivillig verktøy for kommunene. I planretningslinjen for klima og energiplanlegging<sup>61</sup> fremheves det at kommunene skal «innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser (...) i sin overordnede planlegging», og den legger føringer for innholdet i kommunenes eventuelle klimaplaner. Til tross for at planretningslinjens formål er å sikre at kommuner prioriterer arbeidet med utslippsreduksjon, inneholder planretningslinjen ingen verktøy eller virkemidler for å sikre at en slik prioritering faktisk skjer. I høringsrunden ble det løftet frem at planretningslinjen er et utilstrekkelig verktøy, nettopp fordi den ikke stiller klare krav og forventninger til kommunene.

Flere aktører har tatt til orde for et lovfestet rapporteringskrav om kommunenes utslipp i et klimabudsjett, fordi det sikrer utslippsproblematikken en plass i kommunens mest sentrale virksomhet, nemlig budsjettering. Et krav om klimabudsjett gir mulighet til å føre kontroll med kommunenes ambisjonsnivå. Samtidig kan det også være et verktøy for kommunen ettersom det skaper bevissthet rundt hva som genererer mest utslipp innenfor kommunegrensen. Klimabudsjett kan videre bidra til langsiktighet i planlegging av arealbruk, infrastruktur og oppvarming.

På den annen side vil et lovfestet rapporteringskrav påføre kommunene nye økonomiske og administrative belastninger. Dette vil slå ut ulikt avhengig av kommunenes forutsetninger, økonomi og størrelse. Det er sannsynlig at et slikt krav vil innebære en særlig belastning for små kommuner som har begrensede ressurser og administrasjon. Dette kan isolert sett tilsi at frivillig rapporteringskrav, fordi det i tråd med prinsippet om kommunalt selvstyre tillater kommunene å prioritere egne ressurser. Det er videre sentralt å sikre at kommunene har eierskap til målene som settes. Dette for å realisere hensikten om at klimabudsjetteringen skal forme kommunens økonomiske politikk.

---

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, FOR-2018-09-28-1469.

Til tross for at et rapporteringskrav vil medføre en belastning for mindre kommuner, kan det tenkes flere tiltak som kan avhjelpe. Et sentralt ankepunkt mot rapportering er at kommunene ikke har den tilstrekkelig kunnskap om klimaproblematikken til å gjennomføre klimarapportering. Kommunene må sikres tilgang på rådgivning for å ha en realistisk mulighet til å gjennomføre budsjetteringen. Som foreslått ovenfor vil regionene tildeles rådgivnings- og tilsynsmyndighet, for å nettopp avlaste kommunene, sikre den faglige kvaliteten og strømlinjeforme klimabudsjetteringen. Videre må det sikres at kommunene kompenseres økonomisk i statlige tilskudd for den ekstrakostnaden en utstrakt klimarapportering vil medføre.

Pilotprosjektet til Oslo, Hamar og Trondheim<sup>62</sup> viser at det allerede er betydelig interesse for klimabudsjettering, samtidig som det er en anerkjennelse av at budsjetteringen må ha tung faglig forankring. Det er for utvalget viktig å fremheve at lokale grasrotprosjekter står sentralt i klimainnsatsen. Imidlertid er det i tråd med utvalgets mandat avgjørende å sikre at klimainnsatsen blir helhetlig, og ikke fragmentert eller avhengig av enkeltengasjement. Et rapporteringskrav vil styrke og tydeliggjøre kommunenes klimaansvar i lokale beslutningsprosesser. Det foreslås derfor å lovfeste et rapporteringskrav for kommunenes klimautslipp.

### **5.9.5 Forskrift om klimabudsjett**

Utvalget har ønsket å utarbeid en mal for forskrift om klimabudsjett. Etter å ha gjennomført høringsrunde, ble det klart at det per dags dato er for tidlig å oppstille en mal som kan gjøres gjeldende for alle landets kommuner. Som nevnt over, er Oslo kommune i samarbeid med Hamar og Trondheim i en prosess med å identifisere hvilke komponenter som bør inngå i et klimabudsjett. Tilbakemeldingen under høringsrunden var at før det er samlet tilstrekkelig informasjon om hvilke konkrete utfordringer de ulike kommunene står overfor, vil det være lite hensiktsmessig å lage en mal. Det kan virke mot sin hensikt å innsnevre kommunens handlingsrom uten tilstrekkelig faglig grunnlag.

Utvalget har likevel synspunkter på hvilke sentrale elementer som bør inngå i en slik forskrift. For det første har vi i forslag til lov om klimamål for kommuner § 9 om klimabudsjett åpnet for at det i forskrift kan differensieres mellom ulike typer kommuner når det gjelder hvilke krav som kan stilles til klimabudsjettering. Differensieringen er begrunnet i behovet for fleksibilitet og lokalt eierskap til hvilke problemer kommunen ønsker å angripe og i hvilken rekkefølge. Det er klart at større bykommuner har bedre forutsetninger for å sette et høyt ambisjonsnivå, og dette bør reflekteres i forskriften. Tilsvarende vil mindre kommuner se det som mer hensiktsmessig å rette innsatsen inn mot konkrete utslippskilder fremfor å forholde seg til et overordnet mål om utslippsreduksjon for alle sektorer. I tråd med formålet om reell utslippsreduksjon, bør klimabudsjettering ikke være et hinder for en mest mulig effektiv klimapolitikk. Det er ikke sikkert at størrelse alene vil være den beste indikatoren på hvilke

---

<sup>62</sup> Miljødirektoratet (2019), *Tilskudd til Nasjonal veileder for klimabudsjett og -styring*

krav som skal stilles til den enkelte kommunes klimabudsjett. Utvalget mener at man i tillegg bør ta hensyn til kapasitet, økonomi, industri og innbyggertall i en slik differensiering.

Selv om ulikheter mellom kommuner krever at kommunene gis et visst handlingsrom, ønsker utvalget å presisere at det er behov for en felles utforming og målestokk for å sikre at kommunens arbeid for å redusere klimagassutslipp er etterprøvbart. Det gjelder særlig fordi den enkelte kommune pålegges et rapporteringsansvar til fylkeskommunen, og at denne igjen pålegges et rapporteringsansvar til miljøombudet. For at miljøombudet skal kunne utøve sin funksjon, må det stilles visse minstekrav til utformingen av kommunale klimabudsjetter. Utvalget vil oppfordre til videre utredning i kjølvannet av Oslo kommunes prosjekt om nasjonal veileder for klimabudsjett- og styring.<sup>63</sup>

## 5.10 Sanksjonsmuligheter

Klimaloven og internasjonale klimaforpliktelser er kritisert for manglende sanksjoneringsmekanismer. Kritikken er begrunnet i at det er vanskelig å sikre gjennomføring av tiltak uten at manglende oppfølging får konsekvenser. Dette er særlig problematisk på miljøfeltet, fordi hensynet til miljø ofte må vike for andre tungtveiende hensyn i kommunens virksomhet. Det å innføre en sanksjoneringsmekanisme ville ha vært et sterkt statlig signal om prioritering. Utvalget ønsket i utgangspunktet å innføre en sanksjoneringsmekanisme, og har diskutert dette med samtlige under høringsrunden.

Et diskusjonstema har vært å innføre en sanksjoneringsmekanisme i form at et overtredelsesgebyr, der de kommunene som ikke oppfylte forpliktelsene etter eget klimabudsjett måtte betale overtredelsesgebyr. Gebyrene ville samles i et fond, som øvrige kommuner i neste omgang kunne søke midler fra til å gjennomføre klimatiltak i sin kommune. Utvalget fant imidlertid at dette ville være vanskelig å gjennomføre, all den tid det ville måtte forvaltes av noen og at fondets størrelse ville være lite forutsigbart. Det vil også kreve oppbygging av byråkrati. Enda mer problematisk vil det være at man ved sanksjonering legger press på en allerede begrenset kommuneøkonomi, og slik sett snevrer inn handlingsrommet for reduksjon av klimagassutslipp.

Et annet diskusjonstema har vært muligheten til å overprøve kommunens klimabudsjetter på samme måte som staten i dag har mulighet til å overstyre kommunens økonomistyring, jf. lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 28. På samme måte som de såkalte «Robek-kommunene» ikke får mulighet til å ta opp lån, vedta budsjett eller inngår langsiktige leieavtaler, har utvalget diskutert muligheten for at enkelte kommuner anses uskikket til å styre eget arbeid for å redusere klimagassutslipp. Utvalgets forslag til klimalov for kommuner inneholder imidlertid allerede en rekke sikkerhetsmekanismer. For det første krever loven at kommunens klimamål alltid skal være mer ambisiøst enn det forrige. For det andre vil kommunen kunne søke råd og veiledning av fylkeskommunen, og korrigeres av miljøombudet dersom arbeidet ikke er tilstrekkelig. Det vil

---

<sup>63</sup> Miljødirektoratet (2019), *Tilskudd til Nasjonal veileder for klimabudsjett og -styring*

samtidig være vanskelig å avgjøre når staten skulle ha grepet inn i kommunens klimaarbeid, all den tid resultatene ikke foreligger før lang tid etter at tiltaket er gjennomført.

Utvalget har derfor besluttet å ikke innføre noen sanksjoneringsmekanisme i klimaloven for kommuner. Det er i tråd med flertallets anbefaling under høringsrunden. Det er hovedsakelig begrunnet i at formålet med loven er å redusere klimagassutslipp lokal, regionalt og nasjonalt, slik at Norge kan oppfylle de nasjonale utslippsmålene i Parisavtalen. Det krever felles innsats og et langsiktig perspektiv. I høringsrunden fikk utvalget inntrykk av at den teknologiske utviklingen ikke har kommet langt nok til at det kan sies med sikkerhet om en løsning er god eller ikke. En sanksjoneringsmekanisme kan bidra til at kortsiktige løsninger prioriteres foran langsiktige fordi kommunen må vise til målbare resultater for å unngå å møte sanksjoner. Enkelte løsninger kan ha lite målbar effekt på kort sikt, men god effekt på lang sikt – og motsatt.

Beslutningen om å ikke innføre en sanksjoneringsmekanisme betyr imidlertid ikke at kommunene ikke vil stå til ansvar for de klimatiltak som iverksettes.

## 5.11 Insentivordninger

Parallelt med diskusjonen om innføring av en mulig sanksjoneringsmekanisme, har utvalget sett på muligheten for å motivere kommunene til handling gjennom en insentivordning. Nettopp det å fokusere på insentivordninger fremfor sanksjoneringsmuligheter var en gjennomgående tilbakemelding i høringsrunden.

Utvalgets sentrale diskusjonstema har vært hvordan kommunene kan belønnes økonomisk for vellykkede klimatiltak. På samme måte som for innføringen av eventuelle sanksjoneringsmekanismer, vil også en insentivordning by på administrative utfordringer i form av økt byråkrati. Det vil videre måtte avgjøres *når* og *hvordan* et klimatiltak er vellykket, slik at man også i de tilfellene kan risikere å favorisere kortsiktige løsninger fremfor tiltak som har et mer langsiktig perspektiv.

I skrivende stund finnes det en rekke gode private og offentlige ordninger for finansiering av klimatiltak. Den viktigste ordningen på området er Miljødirektoratets *Klimasats*-prosjekt, der alle kommuner kan søke om støtte for å iverksette utslippsreducerende tiltak i kommunen. Det flytter vurderingen av prosjektet fra resultat til forslag, slik at det også gis støtte til prosjekter som har et langsiktig perspektiv. *Klimasats* fungerer slik at kommunene bidrar med en egenandel til prosjektet, men kan få klimastøtte for rundt det dobbelte. Det oppfordres til interkommunalt samarbeid. Siden prosjektet ble etablert i 2016, har det blitt delt ut over 600 millioner kroner til lokale klimatiltak. En oversikt over alle tiltak som har fått støtte finnes offentlig tilgjengelig<sup>64</sup>, slik at kommunene kan inspireres av hverandre. Oversikten viser også at antallet kommuner som har søkt om tilskudd til klimatiltak, har økt betraktelig de siste årene.

---

<sup>64</sup> Miljøkommune (2019), *Klimasats – støtte til klimasatsing i kommunene*

Utover dette finnes det en rekke gode tiltak. To tiltak som er trukket frem under høringsrunden er Kommunalbankens «grønne lån»<sup>65</sup> og Enovas støtteordninger til kommuner<sup>66</sup>. Det finnes også en rekke sektorspesifikke tiltak som kommuner kan søke tilskudd fra.

Utvalget har etter dette konkludert med at det ikke er behov for å innføre en ytterligere insentivordning som skal konkurrere med eksisterende og veletablerte ordninger.

## 5.12 Klimatilpasning

### 5.12.1 Hva er klimatilpasning?

Med klimatilpassing så menes det de tiltak eller den planlegging som “tar høyde for hvordan klimaet kan komme til å endre seg i framtiden.”<sup>67</sup> Det er flere statlige instanser som arbeider med klimatilpassingstematikk. Eksempler på slike er Miljødirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), underlagt samfunnssikkerhetsministeren, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), underlagt olje- og energiministeren, Landbruksdirektoratet, underlagt landbruks- og matministeren, Direktoratet for byggkvalitet (Dibk), underlagt kommunal- og moderniseringsministeren, og Meteorologisk institutt, underlagt klima- og miljøministeren.

Etter plan- og bygningsloven og statlige planretningslinjer kan det utledes et kommunalt ansvar for klimatilpasning. Dette medfører at det i første omgang er kommunal samfunnsplanlegging, planstrategi, planprogram og arealplaner som skal sikre at hensynet til klimatilpassing blir tilstrekkelig ivaretatt. Dette er også lagt til grunn som et grunnleggende prinsipp i arbeidet med klimatilpasning. Nemlig at “ansvaret for klimatilpasning ligger til den aktøren som har ansvaret for en oppgave eller funksjon som blir berørt av klimaendringer”.<sup>68</sup> I medhold av Forskrift om tilskudd til klimatilpasning kan kommuner og fylkeskommuner motta tilskudd til tiltak som bidrar til økt kunnskap om klimatilpasning. Formålet bak ordninger er å bidra til økt kunnskap om hvordan klimaendringene berører kommunen og fylkeskommunene, jf. forskriftens § 1. Forskriften åpner imidlertid ikke for å søke støtte til tiltak som direkte er egnet til å forebygge virkninger av klimaendringer. For Norge er det særlig to endringer som vil skape utfordringer for samfunnet. Disse er endringer i nedbør, med påfølgende overvanns- og flomproblematikk, og havnivå.

---

<sup>65</sup> Kommunalbanken (2019), [www.kommunalbanken.no](http://www.kommunalbanken.no)

<sup>66</sup> Enova (2019), [www.enova.no](http://www.enova.no)

<sup>67</sup> NCCS rapport no.2/2015, *Klima i Norge*, s. 8

<sup>68</sup> Meld. St. 33 (2012–2013) *Klimatilpasning i Norge*, s. 35

Med utgangspunkt i NCCS rapport no.2/2015, *Klima i Norge 2100*, er det beregnet følgende medianverdier for klimaendringer dersom klimautslippsraden fortsetter i dagens tempo:

- Årstemperatur: Økning på ca. 4,5 oC (spenn: 3,3 til 6,4 oC)
- Årsnedbør: Økning på ca. 18 % (spenn: 7 til 23 %)
- Styrregnepisodene blir kraftigere og vil forekomme hyppigere
- Regnflommene blir større og kommer oftere
- Snøsmelteflommene blir færre og mindre
- I lavtliggende områder vil snøen bli nesten borte i mange år, mens det i høyfjellet kan bli større
- snømengder i enkelte områder
- Det blir færre isbreer og de som er igjen har blitt mye mindre
- Havnivået øker med mellom 15 og 55 cm avhengig av lokalitet

Rapporten peker avslutningsvis på at det ved reduserte klimagassutslipp kan ventes at konsekvensene av klimaendringer blir betydelig færre.

### **5.12.2 Hvordan påvirker dette kommunenes virksomhet?**

I lys av foreliggende tall, er det udiskutabelt at klimaendringer vil kreve en massiv omstilling for norske kommuner. Til tross for enkelte statlige initiativer på området, er det klart at kommunen verken har insentiver for eller tilstrekkelig handlingsrom til å iverksette nødvendige tiltak. I høringsrunden ble det fremhevet at kommunene slik situasjonen er nå ikke ser seg tjent med å iverksette tiltak for å forebygge potensielle skadelige effekter. Dette dreier seg ofte om svært kostbare investeringer som for eksempel skredsikring eller fredning av flomutsatte områder.

Det er for utvalget åpenbart at dagens gjennomføring av klimatilpasning ikke er lagt på et tilstrekkelig høyt ambisjonsnivå. Det er samtidig klart at det ikke fra statlig hold tilrettelegges for slik tilpasning på en tilstrekkelig måte. Det må undersøkes om det kan tenkes alternative gjennomføringer som på en bedre og mer forpliktende måte kan gjennomføre klimatilpasning på kommunalt nivå. Et slikt spørsmål faller utenfor mandatet, og utvalget har ikke tatt endelig stilling til spørsmålet. Utvalget ønsker imidlertid å påpeke at en alternativ gjennomføring bør utredes ytterligere, og peker blant annet på behov for tilstrekkelig finansiering eller forsikringsmuligheter i forbindelse med katastrofer. Norge er utsatt for både havnivåstigning og skred, og utvalget ser derfor behovet for et nasjonalt rammeverk som kan sikre finansiering og tilstrekkelig planlegging både for å forhindre katastrofer, men også å sikre gjenreisning av områder som har blitt utsatt for klimarelaterte naturkatastrofer.

## 6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Klimaendringer er vår tids største utfordring, og verden befinner seg i en omstilling der ønsket om kortsiktig økonomisk vekst må erstattes med bærekraftige løsninger. Klima- og miljøhensyn må ligge til grunn for enhver beslutning. Klimaloven for kommuner med tilhørende krav til kommuner, fylkeskommuner og miljøombud vil ha store økonomiske og administrative konsekvenser både på kort og lang sikt.

I dette kapittelet vil det gis en oversiktlig beskrivelse av hvilke økonomiske og administrative konsekvenser klimaloven for kommuner antas å medføre. Det er ikke foretatt en økonomisk analyse i tråd med utredningsinstruksen punkt 2-2 tredje ledd, men utvalget erkjenner at forslaget krever en betydelig økt bruk av ressurser. Utvalget mener imidlertid at dette er kostnader som ikke kan prioriteres bort siden omstillingskostnadene vil være små sammenlignet med kostnadene som vil påløpe som konsekvens av klimaendringer.

### 6.1 Kortsiktige konsekvenser

#### *Omstilling i kommunene*

Omstilling i tråd med utvalgets forslag vil kreve en kompetanseøkning i de aller fleste norske kommuner. Det kan gjøres gjennom å gi eksisterende ansatte utvidet ansvar på klima- og miljøområdet, eller ved å ansette nye personer i slike stillinger. Det er en fordel dersom klimabudsjetten utarbeides av en tverrfaglig gruppe. I et kortsiktig perspektiv anser utvalget det som sentralt at hele kommuneadministrasjonen får eierskap til klimabudsjetten og de tiltak kommunen ønsker å gjennomføre for å redusere klimagassutslipp. Det kan gjøres ved å åpne for innspill og ha en fullstendig transparent prosess. Det er ressurskrevende, men vil gjøre det enklere å bruke klimabudsjetten som et styringsverktøy for kommunens virksomhet.

Den økonomiske og administrative byrden som ligger i å innføre krav til klimabudsjett avhjelpest noe av at en rekke kommuner allerede har et godt innarbeidede rutiner på klima- og miljøområdet og derfor et godt fundament å bygge videre på, samt at kommunen kan søke råd og veiledning hos fylkeskommunen. Dette forsterkes ytterligere av at loven oppfordrer til interkommunalt samarbeid i de tilfellene det er hensiktsmessig.

#### *Omstilling i fylkeskommunene*

På samme måte som for kommunene, kreves det en strukturendring i fylkeskommunene som vil ha både økonomiske og administrative konsekvenser. Selv om den enkelte fylkeskommune naturligvis står fritt til å gjennomføre forpliktelsene som oppstilles i loven slik den ønsker, mener utvalget at det beste for kompetanseheving vil være at det opprettes egne klimaseksjoner der de ansatte kun arbeider med å veilede kommunene. Det er en fordel dersom fylkeskommunen prioriterer å bygge opp en tverrfaglig kompetanse på klima- og miljøområdet. Det er også viktig at fylkeskommunen prioriterer rapporteringskompetanse, både når det gjelder å innhente rapporter fra de ulike kommunene og når det gjelder å rapportere videre til Miljøombudet.

### *Opprettelsen av et miljøombud*

Opprettelsen av et miljøombud vil være svært kostnadskrevenne. Foruten de kostnader som vil være knyttet til den årlige driften av ombudet, må det i oppstartsfasen beregnes betydelige utgifter knyttet til å opprette en helt ny institusjon. Utvalget har ikke foretatt konkrete økonomiske utregninger, da dette vil være avhengig av en rekke forhold.

Utvalget ser for seg at det nye miljøombudet kan være administrativt tilknyttet en gjeldende institusjon. En slik samlokalisering vil innebære at enkelte administrative nødvendigheter, blant annet resepsjon, IKT og regnskap kan utgiftsfordeles mellom ulike institusjoner. I tillegg kan en administrativ samlokalisering også styrke fagmiljøet i ombudet i oppstartsfasen. God kommunikasjon mellom ulike fagmiljøer kan bidra til å bygge opp et sterkt og effektivt ombud.

Sett i sammenheng vil endringer i kommunen og fylkeskommunen samt opprettelsen av et miljøombud å medføre store økonomiske konsekvenser. Utvalget har derfor sett på enkelte tiltak som kan begrense de økonomiske og administrative konsekvensene på kort sikt. Et av dem er at ansatte fageksperter hos miljøombudet kan «lånes» ut til kommuner på forespørsel. I det ligger at fageksperten arbeider hos kommunen som i en kortere periode, og at formålet med oppholdet er å utvikle kommunens klimabudsjett og styrke kommunens øvrige kompetanse på klima- og miljøområdet. Det kan potensielt spare kommunen for utgifter, samtidig som det bidrar til å styrke miljøombudets kompetanse innenfor en enkelt kommune eller region.



## 6.2 Langsiktige konsekvenser

Klimaloven for kommuner med tilhørende krav til kommuner, fylkeskommuner og miljøombud vil også ha langsiktige konsekvenser fordi klimaendringene krever en total omstilling av hele samfunnet. Klimaarbeidet i kommunen kan ikke ha noen sluttdato. Utvalget mener at det er viktig er behovet for å sikre den kontinuerlige utviklingen av kompetansen hos kommunene og fylkeskommunene.

Det er videre særlig viktig at kommunen gis ressurser til å utvikle sine klimatiltak i tråd med den teknologiske og naturvitenskapelige utviklingen som forventes på dette feltet.

Utvalget ser at forlaget vil ha konsekvenser også for næringslivet, både på kort og lang sikt. På lang sikt vil næringslivet få endret sine konkurransevilkår, noe som forutsetter betydelig omlegging av drift gjennom investeringer. Utvalget mener også at en slik omstillingsprosess for næringslivet kan være positiv for bedriften, fordi det synliggjør at bedriften utfører en viktig samfunnsoppgave<sup>69</sup>.

Forslaget vil også stille krav til at kommunene fremmer åpenhet og debatt om egen klimapolitikk, særlig fordi utformingen av klimabudsjett og rapportering gir private mulighet til å ettergå og påvirke kommunens ambisjonsnivå. Dette kan i neste omgang føre til at private ansvarliggjør kommunen.

---

<sup>69</sup> Til sammenligning, se Etikkinformasjonsutvalget (2019), *Åpenhet om leverandørkjeder*, s. 71.

# 7 Lovforslaget

## Forslag til lov om klimamål for kommunene (kommunal klimalov)

### Kapittel 1 Alminnelige bestemmelser

#### § 1 *Lovens formål*

Loven skal fremme reduksjon av klimagassutslipp i norske kommuner.

Loven skal fremme kommunal deltakelse og tydeliggjøre kommunens ansvar i arbeidet frem mot et lavutslippssamfunn.

Loven skal fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift i kommunens klimaarbeid.

#### § 2 *Stedlig virkeområde*

Loven gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet.

#### § 3 *Saklig virkeområde*

Loven gjelder for utslipp og opptak av klimagasser som omfattes av Norges første nasjonalt fastsatte bidrag under Parisavtalen 12. desember 2015.

#### § 4 *Forholdet til annen lovgivning*

Forvaltningsloven, kommuneloven og plan- og bygningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven.

### Kapittel 2 Prinsipper

#### § 5 *Prinsipper for kommunal og fylkeskommunal virksomhet*

Hensynet til klima skal tillegges stor vekt i all kommunal og fylkeskommunal virksomhet som kan medføre klimagassutslipp eller økt klimabelastning. Vurderingen skal fremgå av beslutningen.

#### § 6 *Krav til kunnskapsgrunnlag*

Kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for klimagassutslipp eller økt klimabelastning. Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer for kommunens og fylkeskommunens virksomhet.

### Kapittel 3 Krav til kommunen

#### § 7 *Klimamål*

Kommunen skal alene eller i samarbeid med andre kommuner eller fylkeskommunen fastsette ambisiøse mål for kutt i klimagassutslipp i 2021, og deretter nye mål hvert femte år. Klimamålet skal bygge på den beste tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen og så langt det er mulig være tallfestede og målbare.

Klimamål etter paragrafen her skal utgjøre en progresjon fra forrige mål og fremme gradvis omstilling frem mot 2050.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om innhold og krav til klimamål, herunder en differensiering av krav for ulike kommuner.

## **§ 8 Klimastrategi**

Kommunen skal utarbeide en klimastrategi som fastsetter hvordan kommunen skal nå sine klimamål etter § 7. Klimastrategien skal inngå i den ordinære budsjettbehandlingen.

## **§ 9 Klimabudsjett**

Kommunen skal alene eller i samarbeid med andre kommuner eller fylkeskommunen fastsette årlige klimabudsjett. Med klimabudsjett menes et budsjett som beskriver hvor store klimautslippene kan være for kommunen som helhet og sektorvis. Klimabudsjettet skal legge opp til periodiserte utslippsreduksjoner som sikrer en utslippsbane i tråd med kommunenes klimamål.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om innhold og krav til klimabudsjett. Departementet kan i forskrift fastsette særskilte krav til enkelte kommuner. Departementet kan i forskrift gjøre unntak for lovens krav til enkelte kommuner ved behov.

Kommunens vedtak av klimabudsjett kan ikke påklages.

## **§ 10 Rapportering til fylkeskommunen**

Kommuner skal hvert år rapportere egne klimamål, klimastrategi og klimabudsjett til fylkeskommunen.

## **Kapittel 4 Krav til fylkeskommunen**

### **§ 11 Fylkeskommunens kompetanse**

Fylkeskommunen skal være et rådgivende organ for kommunene i klimaspørsmål, og koordinere det regionale arbeidet for å redusere klimagassutslipp. Med rådgivende organ menes at fylkeskommunen skal være en instans som tilbyr veiledning om kommunenes klimamål, klimastrategi og klimabudsjett.

Fylkeskommunen skal tilrettelegge for interkommunalt samarbeid.

Fylkeskommunen skal tilstrebe å ha de nødvendige ressurser for å utføre oppgavene etter første og andre ledd. Dette inkluderer både tilgjengelige økonomiske ressurser, og nødvendig fagkunnskap for å gi veiledning til kommunene.

### **§ 12 Kontroll**

Fylkeskommunen skal motta kommunale rapporteringskrav etter § 10.

Fylkeskommunen skal påse at rapporteringene blir gjort og sikre at kommunens fremdrift er i samsvar med egen målfastsetting.

Fylkeskommunen skal av eget tiltak tilby veiledning til kommuner som står i fare for å misligholde forpliktelsene i § 7.

### **§ 13 Rapportering til Miljøombudet**

Fylkeskommunen skal hvert femte år rapportere på regionens samlede innsats for kutt i klimagassutslipp til Miljøombudet.

## **Kapittel 5 Miljøombud**

### **§ 14 Miljøombudets oppgaver**

Miljøombudet skal føre kontroll med kommunens og fylkeskommunens innsats for å redusere klimagassutslipp i tråd med forpliktelsene etter denne lov, herunder kommunens oppnåelse av fastsatte klimamål.

Miljøombudet skal stille sine ressurser til rådighet for kommuner og fylkeskommuner. Ombudet skal av eget tiltak tilby bistand til kommuner eller fylkeskommuner som står i fare for å misligholde forpliktelser fastsatt i denne lov.

Miljøombudet har rett til å uttale seg om kommunale og fylkeskommunale forhold som går inn under ombudets arbeidsområde.

#### **§ 15 Miljøombudets informasjonsadgang**

Ombudet skal ha fri tilgang til opplysninger om kommunens, interkommunale og fylkeskommunale klimarelaterte tiltak. Dette gjelder uten hensyn til taushetsplikt.

#### **§ 16 Miljøombudets rapportering**

Status for kommunalt og regionalt klimaarbeid skal hvert femte år inngå i Miljøombudets årlige rapport til Stortinget.

### **Kapittel 5 Ikrafttredelse**

#### **§ 17 Ikrafttredelse**

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

## 8 Merknader til de enkelte paragrafene

### *Til § 1 Lovens formål*

Bestemmelsen fastslår formålet med loven. Den er uttrykk for en politisk målsetning, men den skal også benyttes ved tolkningen av lovens øvrige bestemmelser.

### *Til § 2 Stedlig virkeområde*

Bestemmelsen fastslår at loven gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet. Dette betyr deres egeninitierte aktiviteter og lovpålagte oppgaver. Formuleringen tilsvarer virkeområdet i den nye kommuneloven, se lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner § 1-2. For en utdypning av hva slags virksomhet som omfattes viser utvalget til Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner side 355-356.

### *Til § 3 Saklig virkeområde*

Bestemmelsen fastslår hvilke klimagassutslipp som omfattes av loven. Den er ment å omfatte de samme klimagassutslippene som lov av 16. juni 2017 om klimamål (klimaloven) § 2, hvor det henvises til Norges fastsatte bidrag under Parisavtalen.

### *Til § 4 Forholdet til annen lovgivning*

Bestemmelsen fastslår at forvaltningsloven, kommuneloven og plan- og bygningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne lov. Dette er et uttrykk for spesiell forvaltningsrett. Bestemmelsen skal tolkes analogisk, noe som tilsier at loven gjelder for, men er ikke begrenset til å gjelde for, de tre nevnte lover.

Den kommunale klimaloven inneholder nye forpliktelser for kommunen og fylkeskommunen, blant annet krav til klimamål, klimarapportering og klimabudsjett. Dette er forpliktelser som kommer i tillegg til forvaltningsloven, kommuneloven og plan- og bygningsloven. På klimaområdet får kommunen og fylkeskommunen dermed et nytt sett med regler å forholde seg til. Samtidig vil dagens regler få betydning for den kommunale klimaloven, f.eks. gjennom krav til innsyn, enkeltvedtak og krav til budsjettbehandling i kommunen.

Den kommunale klimaloven inneholder også prinsipper for kommunal og fylkeskommunal virksomhet, se lovforslaget § 5. Dette vil innebære en betydelig innskrenking i skjønnsvurderingen til kommunen og fylkeskommunen i saker som hovedsakelig reguleres av annen lovgivning, for eksempel plan- og bygningsloven.

### *Til § 5 Prinsipper for kommunal og fylkeskommunal virksomhet*

Bestemmelsen fastslår i første setning at hensynet til klima skal tillegges stor vekt i all kommunal og fylkeskommunal virksomhet som kan medføre klimagassutslipp eller økt klimabelastning. Dette betyr for det første at klima er et relevant hensyn i slike sakene. For det andre skal hensynet til klimaet tillegges stor vekt i en avveining mot andre relevante hensyn. Bestemmelsen krever en bevissthet om å inkludere klimahensyn ved alle handlinger og en vilje til å prioritere det.

Ordlyden «skal tillegges stor vekt» legger en sterk forpliktelse på kommunene. Den overlater dermed ikke til kommunens skjønn om klimahensyn skal vurderes og tillegges den foreskrevne vekten. Klimahensyn er gitt en sterk stilling gjennom uttrykket «stor vekt». Prinsippet vil være anvendelig i en lang rekke situasjoner. Hvis det er en konflikt mellom flere ulike klimahensyn, må dette søkes løst i den enkelte sak gjennom en omhyggelig avveining av de ulike klimainteressene med sikte på å finne et kompromiss. Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 vil være retningsgivende. Dersom klimahensyn er i konflikt med andre hensyn kommunen som ønsker å ivareta, må klimahensyn gis høy prioritet. Klimahensyn skal ikke bare regnes som ett av flere hensyn i slike situasjoner. Bestemmelsen fastslår i andre setning at vurderingen skal fremgå av beslutningen. Dette er for å dokumentere kommunens etterlevelse av bestemmelsen.

#### *Til § 6 Krav til kunnskapsgrunnlag*

Bestemmelsen fastslår i første setning at beslutninger skal bygge på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Det menes her vurderinger etter lovens § 5. Alle beslutninger trenger ikke utredes like godt. Loven tilrettelegger for en viss fleksibilitet. Kommunene kan ta en rimelighetsvurdering basert på beslutningens omfang og risikoen for klimagassutslipp og klimabelastning.

Bestemmelsen viser i andre setning til prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12. De skal være retningsgivende for kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Disse prinsippene gjelder for kommunen og fylkeskommunen allerede i dag, men de er tatt inn i lovteksten for å heve bevisstheten om at de også er relevante her.

#### *Til § 7 Klimamål*

Bestemmelsen fastslår i første ledd at kommunen har en forpliktelse til å sette ambisiøse mål for kutt i klimagassutslipp i 2021, og deretter nye mål hvert femte år. Ordlyden «ambisiøse mål» innebærer at klimamålene skal reflekterer at klima tas på høyt alvor, til tross for at det ikke er fastsatt noen konkrete mål i loven. Kommunen skal bygge på den beste tilgjengelig vitenskapelige kunnskapen og så langt det er mulig være tallfestede og målbare. Den legger til grunn at klimamålene skal baseres på oppdatert vitenskap, og oppmuntrer til tallfesting og målbarhet. Forpliktelsene kan oppfylles i samarbeid med andre kommuner og/eller fylkeskommunen.

Bestemmelsen viser i andre ledd til at klimamål skal utgjøre en progresjon fra forrige mål og fremme gradvis omstilling frem mot 2050. Med dette menes det at hvert nye mål skal være et skritt i riktig retning for at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050.

Bestemmelsen fastslår i tredje ledd at departementet i forskrift kan gi regler om innhold og krav til klimamål. Når loven foreslås vil det være Klima- og miljødirektoratet som har ansvaret for loven, og dermed kan gi disse forskriftene. Forskriftshjemmelen skal tilrettelegge for at det kan stilles strengere eller mildere krav til utformingen av klimamål, basert på den enkelte kommuners forutsetninger. Her vil det for eksempel kunne være aktuelt å gjøre en differensiering basert på faktorer som innbyggertall, økonomi eller størrelse.

Forskriftshjemmelen skal også åpne for at det tas hensyn til kommuner med helt spesielle behov.

#### *Til § 8 Klimastrategi*

Bestemmelsen fastslår at kommunen skal utarbeide en klimastrategi som fastsetter hvordan kommunen skal nå sine klimamål etter lovforslaget § 6. Første setning forplikter kommunen til å utarbeide en strategi for å etterleve klimamålene som kommunen selv har fastsatt etter § 6. I andre setning fastslås det at klimastrategien skal legges til grunn ved ordinær budsjettbehandling, dvs. etter kommunelovens regler. Det legges dermed til grunn klimastrategien skal være en vesentlig del av budsjettbehandlingen i kommunen.

#### *Til § 9 Klimabudsjett*

Bestemmelsen fastslår i første ledd at kommunen har en forpliktelse til å fastsette årlige klimabudsjett. Ordlyden “periodiserte utslippsreduksjoner” henviser til progresjonskravet i lovforslaget § 7.

Bestemmelsen viser i annet ledd til at departementet i forskrift kan gis nærmere regler om innhold og krav til klimabudsjett. Dette åpner opp for en konkretisering eller justering av klimabudsjett i fremtiden. Det presiseres at forskriften kan fastsette særskilte krav til enkelte kommuner. Med uttrykket «særskilte krav til enkelte kommuner» åpnes det for en fleksibilitet i krav om klimabudsjettering. Videre kan det i forskrift gjøres unntak for lovens krav til enkelte kommuner ved behov. Dette åpner opp for at enkelte kommuner i særskilte situasjoner kan fritas for budsjetteringskravet.

Etter *tredje ledd* kan det ikke påklages på kommunens vedtak av klimabudsjett.

#### *Til § 10 Rapportering til fylkeskommunen*

Bestemmelsen fastsetter at kommunen hvert år skal rapportere egne klimamål, klimastrategi og klimabudsjett til fylkeskommunen. Dette er både for å sikre kommunenes etterlevelse og for at fylkeskommunen lettere skal kunne ivareta sine funksjoner, slik de er skissert i lovforslaget § 11.

#### *Til § 11 Fylkeskommunens kompetanse*

Bestemmelsen fastslår hvilken rolle fylkeskommunen har ovenfor kommunen.

Etter første ledd gis fylkeskommunen en rolle som rådgivende organ. Med “rådgivende organ” menes en instans som “tilbyr veiledning om kommunenes klimamål, klimastrategi og klimabudsjett”. Begrepet “rådgivende” er likevel et vidt begrep, og dette er et bevisst valg. Fylkeskommunen skal nemlig rådgi kommunen i alle spørsmål som oppstår i tilknytning til etterlevelsen av kommunens oppgaver etter den kommunale klimaloven. Videre fastslår bestemmelsen at fylkeskommunen skal koordinere det regionale arbeidet for å redusere klimagassutslipp. Dette betyr at fylkeskommunen har en overordnet rolle med å foreslå og sikre en hensiktsmessig gjennomføring av den kommunale klimalovens bestemmelser innenfor sin region.

Fylkeskommunen har ved oppfyllelsen av egne forpliktelser mulighet til å foreslå interkommunalt samarbeid. Dette slås fast i andre ledd. I slike situasjoner må det ses hen til hvilke fordeler som kan oppnås ved slikt samarbeid.

Bestemmelsen stiller i tredje ledd krav til fylkeskommunens ressurser for å ivareta oppgavene etter første og annet ledd. Dette er ment som en oppfordring til å ta en bevisst og aktiv prioritering av tilgjengelige ressurser inn mot klimaarbeidet.

#### *Til § 12 Kontroll*

Bestemmelsen fastslår i første ledd at fylkeskommunen skal motta rapporter som nevnt i § 9. Bestemmelsens ordlyd viser at det i utgangspunktet er kommunens ansvar å sende inn rapporter. Det oppstilles likevel det en plikt for fylkeskommunen til å påse at rapporteringer blir gjort. Dersom fylkeskommunen ikke mottar en rapport, må de ta kontakt med kommunen og be om dette. Kontrollen er avgrenset til å sikre at rapporteringsplikten til kommunen blir overholdt, og til å vurdere den enkelte kommunes måloppnåelse. Bestemmelsen må ses i sammenheng med fylkeskommunens rolle som rådgivende organ etter § 11, hvor de er gitt overordnet rolle med å foreslå og sikre en hensiktsmessig gjennomføring av den kommunale klimalovens bestemmelser innenfor sin region.

Etter annet ledd skal fylkeskommunen av eget initiativ tilby veiledning til kommuner som står i fare for å misligholde forpliktelsene i lovforslaget § 7. Dette innebærer at fylkeskommunen kan overprøve om den enkelte kommune i tilstrekkelig grad har fastsatt ambisiøse nok mål som bidrar til oppfyllelse av lovens formål og prinsipper, jf. §§ 1 og 4.

#### *Til § 13 Rapportering til Miljøombudet*

Bestemmelsen gir fylkeskommunen i oppgave å rapportere på regionens kutt i klimagassutslipp. Rapportering skal gjøres til Miljøombudet, og rapporteringen skal finne sted hvert femte år. I rapporten skal det fremgår hvilket ambisjonsnivå regionen har lagt seg på, og i hvilken grad de enkelte kommuner oppnår det valgte ambisjonsnivået.

#### *Til § 14 Miljøombudets oppgaver*

Bestemmelsen fastslår hvilke oppgaver som tilfaller Miljøombudet.

Bestemmelsen fastslår i første ledd at Miljøombudets kontrollfunksjon overfor kommuner og fylkeskommuner. Miljøombudet skal sikre at kommunene utarbeider tilstrekkelig ambisiøse klimamål, og at målene følger en progressiv utvikling, jf. § 7. I tillegg skal Miljøombudet føre kontroll med at kommunen utformer et klimabudsjett og gjennomfører de tiltak som følger av budsjettet, jf. § 9. Bestemmelsen må imidlertid leses i lys av § 12, som tillegger primærkompetansen for kontroll til fylkeskommunen. Miljøombudet bør derfor være varsom med å føre kontroll med enkeltkommuner.

Ombudet kan likevel gjøre dette på forespørsmål fra kommunen selv eller fylkeskommunen, eller dersom Miljøombudet selv finner det nødvendig. Miljøombudet har også kompetanse til å føre kontroll med det fylkeskommunale arbeidet. I dette ligger at Miljøombudet skal føre kontroll med alle de oppgaver som er tillagt fylkeskommunen etter §§ 11 til 13. Hensikten



med å gi Miljøombudet kontroll er å sikre at kommunale og fylkeskommunale tiltak gjennomføres i tråd med formålet om å redusere klimagassutslipp.

Bestemmelsen fastslår i annet ledd at Miljøombudet skal stille sine ressurser til rådighet for kommuner og fylkeskommuner. De kan derfor be om veiledning fra Miljøorganet til å utføre oppgavene etter loven. Med “sine ressurser” menes de ressurser som er tilgjengelig i øyeblikket. Hvor stor del av Miljøombudets virksomhet som skal være forbeholdt bistand til kommuner og fylkeskommuner, er en faglig vurdering som til enhver tid tilfaller Miljøombud. Miljøombudet kan også tilby slik bistand som nevnt i annet ledd til både kommuner og fylkeskommuner som står i fare for å misligholde de forpliktelser som følger av loven. Retten til å tilby bistand av eget initiativ tilsvarer den retten fylkeskommunen har til å tilby veiledning etter § 12 annet ledd. På samme måte som for bestemmelsens annet ledd, vil også ordlyden av “bistand” være videre enn ordlyden av “veiledning”.

Bestemmelsen fastslår i tredje ledd at Miljøombudet har rett til å uttale seg om kommunale og fylkeskommunale forhold som faller innunder ombudets arbeidsområde. Uttalelsene vil, som for andre ombudsordninger, ikke være rettslig bindende. Den enkelte kommune eller fylkeskommune bør som hovedregel likevel følge opp ombudets uttalelse.

#### *Til § 15 Miljøombudets informasjonsadgang*

For at Miljøombudet skal utføre sitt verv forsvarlig, er det en nødvendig forutsetning at ombudet gis innsikt i det faktiske arbeidet som utføres av kommunen og fylkeskommunen. Bestemmelsen gir derfor “fri tilgang” til opplysninger om kommunens, interkommunale og fylkeskommunale klimarelaterte tiltak. Uttrykket “fri tilgang” innebærer at kommunen og fylkeskommunen ikke kan motsette seg Miljøombudets forespørsmål om innsikt i klimaarbeidet, og at Miljøombudets innsynsbegjæring ikke behøver å være tilknyttet en konkret sak. Det presiseres at Miljøombudet har tilgang til slike opplysninger uten hensyn til kommunenes eller fylkeskommunens taushetsplikt.

#### *Til § 16 Miljøombudets rapportering*

Bestemmelsen gir Miljøombudet en plikt til å rapportere på hvordan de kommunale og regionale utslippsreduksjonene samlet sett har bidratt til reduksjon av nasjonale klimagassutslipp. Rapportering skal gjøres til Stortinget, og skal finne sted hvert femte år. Uttrykket «klimaarbeid» omfatter klimastrategier, klimamål, klimabudsjetter og øvrige klimatiltak. Hoveddelen av rapporten skal brukes på å vise reduksjonen av klimagassutslipp i tråd med kommunens og regionens egne ambisjoner. Rapporten bør også inneholde det regionale ambisjonsnivået, graden av oppfyllelse og forholdet til nasjonale klimamål.

## **VEDLEGG: Forslag til lov om Miljøombud**

Utvalget har valgt å utarbeide et forslag til lov om Miljøombud som et vedlegg til utredningen. Forslaget er en skisse, all den tid opprettelsen av et miljøombud med tilhørende lov om Miljøombud betinger en egen utredning. Det er sett hen til gjeldende ombudsordninger, særlig Barneombudet som et forvaltningsombud og Sivilombudsmannen som en uavhengig kontrollinstans. Forslaget tar primært sikte på å definere ombudets oppgaver, og har ikke tatt stilling til øvrig organisering og budsjett. Vi vil heller ikke på dette tidspunkt foreslå å gi miljøombudet avgjørelseskompetanse i tråd med diskusjonen i punkt 5.8, da det bør diskuteres nærmere i en egen utredning som ligger utenfor utvalgets mandat.

Lovforslaget har tatt utgangspunkt i vedlegg 17 til NOU 2004: 28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold* (naturmangfoldloven) For mer utfyllende diskusjon rundt ombudets funksjon og virke, viser vi til nevnte utredning. Det er gjort endringer for å gi miljøombudet et større virkeområde og for å tilpasse ombudets rolle til de presserende utfordringer for klimaet.

### **Forslag til lov om Miljøombud (Miljøombudsloven)**

#### **§ 1 Formål**

Denne lov har til formål å fremme klima- og miljøhensyn i samfunnet og bidra til reduksjon av klimagassutslipp.

#### **§ 2 Miljøombud**

Miljøombudet åremålsbeskikkes av Stortinget for en periode på fem år uten adgang til gjenoppnevning.

#### **§ 3 Ombudets oppgaver**

Ombudet har til oppgave å fremme langsiktige interesser knyttet til et helsefremmende miljø, bærekraftig utvikling og som en pådriver for reduksjon av klimagassutslipp i Norges overgang til et lavutslippssamfunn. Ombudet skal være den overordnede og uavhengige faginstusjon for miljøet, og skal ha en rådgivende funksjon for kommuner, fylkeskommuner, statlige organer og private.

Ombudet skal særlig:

- a. Påse at bestemmelsene i lov om klimamål for kommunene følges i tråd med prinsippene den fastsetter
- b. Følge med på utviklingen av statusen for miljøet, med et særlig fokus på å sikre at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de internasjonale rettslige forpliktelser Norge har påtatt seg og de internasjonale politiske dokumentene Norge har sluttet seg til.
- c. Bidra til at lovgivning til vern om klima og miljø blir fulgt, med særlig fokus på tema knyttet til reduksjon av klimagassutslipp.
- d. Sikre at offentlige og private har tilgang på tilstrekkelig informasjon om statusen for miljøet, og sørge for at offentlig planlegging og utredning vedtas på bakgrunn av best tilgjengelig fagkunnskap.

- e. Fremme forslag til tiltak som kan virke konfliktdempende mellom næringsinteresser og miljømessige interesser i overgangen til et lavutslippssamfunn.
- f. Fremme åpenhet og offentlig debatt om temaer knyttet til ombudets kjerneområder.

#### **§ 4 Rett til å få opplysninger**

Miljøombudet kan hos forvaltningsorganer og andre som virker i forvaltningens tjeneste, kreve de opplysninger ombudet trenger for å utføre sitt verv.

#### **§ 5 Uttalelser fra Ombudet**

Miljøombudet har rett til å uttale seg om forhold som går inn under ombudets arbeidsområde etter denne lov. Ombudet bestemmer selv hvem uttalelsene skal rettes til.

#### **§ 6 Instruks for Ombudet**

Stortinget fastsetter en alminnelig instruks for Miljøombudets organisasjon og saksbehandling. For øvrig utfører Ombudet sine oppgaver selvstendig og uavhengig.

#### **§ 7 Ikrafttredelse**

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

## Kildeliste

### Lover:

Kongeriket Norges Grunnlov av 17. Mai 1814 (Grunnloven)  
Lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard (svalbardloven)  
Lov av 10. Februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)  
Lov av 27. November 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-loven)  
Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)  
Lov av 27. Juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)  
Lov av 19. Juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)  
Lov av 24. Juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)  
Lov av 17. Juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)  
Lov av 16. Juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven)  
Lov av 22. Juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

### Forskrifter:

Forskrift av 28. september 2018 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning

### Forarbeider:

NOU 1990: 13 Ny lov om kommuner og fylkeskommuner  
NOU 2004: 28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold* (naturmangfoldloven)  
NOU 2006: 18 *Et klimavennlig Norge*  
NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi*  
NOU 2019: 5 *Lov om saksbehandlings i offentlig forvaltning* (forvaltningsloven)

Meld. St. 33 (2012–2013) *Klimatilpasning i Norge*  
St. Meld. nr. 6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner*  
St.prp.nr.81 (2001–2002)  
Innst. S. Nr. 22 (2002-2003)  
Innst. 401 S (2018-2019)  
Innst. 319 S (2018-2019)

Prop.46 L (2017/2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven)  
Prop. 77 L (2016-2017) *Lov om klimamål* (klimaloven)  
Prop. 94 S (2018-2019)

**Rettspraksis:**

Rt. 1980 s. 569 (Alta)

Rt. 1995 s. 1427

TOSLO-2017-196251

TOSLO-2016-166674

**Litteratur:**

Backer, Inge Lorange, *Loven – hvordan blir den til*, Oslo: Universitetsforlaget, 2013

Backer, Fauchald, Voigt m.fl, *Pro Natura – Festskrift til Hans Christian Bugge*, Oslo: Universitetsforlaget, 2019

Bugge, Hans Christian, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, Oslo: Universitetsforlaget, 5. utgave, 2019

Eckhoff, Torstein, *Forvaltningsrett*, Oslo: universitetsforlaget, 11. Utgave, 2018

Eckhoff, Torstein, *Statens styringsmuligheter i miljøspørsmål*, Oslo: Tanum, 1983

**Internasjonale rettskilder:**

TFEU *Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde*. Konsolideret utgave 2016 (EUT 2016/C 202/01).

FNs klimakonvensjon, United Nations Framework Convention on Climate Change – (UNFCCC), 1992

Kyotoprotokollen til FNs rammekonvensjon om klimaendring. Kyoto, 11. desember 1997

Parisavtalen under FNs rammekonvensjon om klimaendringer, 11. april 2016

**Rapporter:**

Borgar, Aamaas & Jensen, Elisabeth, *Hva sier spesialrapporten om 1,5 °C om lavutslippsomstilling for Oslo?* Oslo: Cicero, Senter for klimaforskning, rapport 2018:13

NCCS rapport no.2/2015, *Klima i Norge 2100*

IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas fluxes in Terrestrial Ecosystems. 7. august 2019.

**Nettsider:**

CICERO. «Sentrale begreper i spesialrapporten». <https://www.cicero.oslo.no/no/sentrale-begreper-i-spesialrapporten> hentet 1. desember 2019.

Regjeringen. «Rapport Energi: Karbonfangst og –lagring. EU-Norge høynivåmøte og høynivåkonferanse i Oslo». <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/energi-karbonfangst-og-lagring.-eu-norge-hoynivamote-og-hoynivakonferanse-i-oslo/id2669748/> hentet 1. desember 2019.

Miljøkommune. «Interkommunalt samarbeid og nettverk». <http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Klima/Klima--og-energiplanlegging/A2-Organisering/Interkommunalt-samarbeid-og-nettverk/> hentet 1. desember 2019.

Miljøkommune. «Klimapodcast 8: Fylkeskommune med klimamusklær». <https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/klimapodcast/klimapodcast-8-fylkeskommune-med-klimamusklær/> hentet 1. desember 2019.

IPCC. «Global Warming of 1.5°C». <https://www.ipcc.ch/sr15/> hentet 1. desember 2019.  
Miljødirektoratet. «Norske utslipp av klimagasser». <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/> hentet 1. desember 2019.

Oslo kommune, «Klimatilpasningsstrategi», hentet 2. desember 2019  
<https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/miljo-og-klima/miljo-og-klimapolitikk/klimatilpasningsstrategi/#gref>, hentet 2. desember 2019

CICERO, *Helheten i EUs klimapolitikk – systemet overordnet for å nå målene*, 2019, <https://www.cicero.oslo.no/no/posts/klima/helheten-i-eus-klimapolitikk-systemet-overordnet-for-aa-naa-maalene>, hentet 2. desember 2019.

Thorsnæs, Geir & Berg, Ole T. *Kommune*. I Store norske leksikon, <https://snl.no/kommune>, 2. desember 2019

Oslo kommune, «Direkte og indirekte utslipp» <https://www.klimaoslo.no/2019/04/04/direkte-og-indirekte-utslipp/>, hentet 2. desember.

CCC, *About the Committee on Climate Change*, [www.theccc.org.uk](http://www.theccc.org.uk), hentet 2. desember 2019

Riksrevisjonen, *Samfunnsoppdraget*, <https://www.riksrevisjonen.no/om-riksrevisjonen/samfunnsoppdraget/>, hentet 2. desember 2019

Oslo Kommune, *Oslos klimastrategi og klimabudsjett*, <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/miljo-og-klima/slik-jobber-vi-med-miljo-og-klima/oslos-klimastrategi-og-klimabudsjett/#gref>, hentet 2. desember 2019

Bergen kommune, *Grønn strategi*  
<https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00315/Gr nn strategi for 315189 a.pdf>, hentet 2. desember 2019

Miljøkommune, *Klimasats – støtte til klimasatsing i kommunene*, <http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Klima/Klimasats---stotte-til-klimasatsing-i-kommunene/>, hentet 2. desember 2019

Miljødirektoratet, Tilskudd til Nasjonal veileder for klimabudsjett og -styring  
<https://soknadssenter.miljodirektoratet.no/Innsyn/LastNedTilsagn/119847>, hentet 3. desember 2019

#### **Annet:**

Justis- og beredskapsdepartementet, *Lovteknikk og lovforberedelse*, Oslo: 2000

FN (2019), *Paris Agreement – Status of Ratification*