

Sigrid Stokstad

# Rettslige krav til kommunal klima- og energiplanlegging

**Tittel:** **Rettslige krav til kommunal klima- og energiplanlegging**

**Forfatter:** Sigrid Stokstad

**NIBR-notat:** 2014:109

**ISSN:** 0801-1702  
**ISBN:** 978-82-8309-028-4  
**Prosjektnummer:** 3257  
**Prosjektnavn:** Climate emission and energy use planning at the local level: Top-down directives and bottom-up responses

**Oppdragsgiver:** Norges forskningsråd

**Prosjektleder:** Hege Westskog, Cicero

**Referat:** Verken Norge eller Sverige har lovregler som fastsetter konkret handleplikt for kommunene som planmyndighet til å redusere klimagassutslipp eller legge om til mer miljøvennlig energibruk. Nasjonale myndigheter har ikke gjennom lov fastsatt at bestemte tiltak skal gjennomføres eller fastsatt hvor store reduksjoner i klimagassutslipp eller energibruk som må til. Det er heller ikke gitt tidsfrister. De rettslige kravene kan ses som utslag av at aktivisering av lokalplanet er det prioriterte målet.

**Dato:** Juni 2014

**Antall sider:** 30

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21  
0349 OSLO

**Vår hjemmeside:** Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2014

# Forord

Denne studien er en del av prosjektet *Climate emission and energy use planning at the local level: Top-down directives and bottom-up responses*. Målet med prosjektet er å undersøke hvordan intensjonene bak plan- og bygningslovens krav om klima- og energiplanlegging i kommunene er gjennomført i kommunene.

Prosjektet inngår i Norges forskningsråds program DEMOSREG. Prosjektleder er Hege Westskog ved CICERO Senter for klimaforskning. Øvrige prosjektdeltakere er Sjur Kasa og Stine Aakre ved CICERO, Lennart J. Lundquist ved Göteborgs universitet, Lawrence Rose ved Universitetet i Oslo/CICERO og Sigrid Stokstad ved Norsk institutt for by- og regionforskning. I denne studien er fokus rettet mot de rettslige rammene for kommunenes klima- og energiplanlegging i Norge og Sverige. Studien er skrevet av Sigrid Stokstad.

Vi vil gjerne takke deltakerne i prosjektet for godt samarbeid, og vi håper at denne studien av de rettslige rammene vil være til nytte for det øvrige prosjektarbeidet.

Oslo, juni 2014

Trine Monica Myrvold

forskningsjef

# Innhold

Forord.....	1
Figuroversikt.....	3
Sammendrag.....	4
1 Introduksjon.....	6
2 Kommunal planlegging og andre styringsmidler.....	10
3 Nasjonale mål.....	12
3.1 Nasjonale mål for klimatiltak og energiomlegging i Norge og Sverige ...	12
3.2 Nasjonale mål for kommunenes klima- og energiplanlegging i Norge og Sverige.....	13
3.3 Oppsummering.....	14
4 Kommunenes plikter.....	15
4.1 Norsk rett.....	15
4.1.1 Klima- og energikrav i plan- og bygningsloven.....	15
4.1.2 Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene..	16
4.1.3 Oppsummering.....	19
4.2 Svensk rett.....	20
4.2.1 Innledning.....	20
4.2.2 Klima- og energikrav i plan- og bygglag.....	20
4.2.3 Krav til klima- og energiplanlegging i miljøbalken.....	21
4.2.4 Krav om energiplanlegging i energiplaneringslagen.....	22
4.2.5 Oppsummering.....	23
4.3 Sammenligning.....	23
5 Overprøving og sanksjoner.....	25
5.1 Sanksjoner.....	25
5.2 Domstolskontroll av klima- og energiplanlegging.....	25
5.3 Statlig overstyring av planer.....	25
5.3.1 Statlig overstyring i Norge.....	25
5.3.2 Statlig overstyring i Sverige.....	26
5.4 Oppsummering.....	27
6 Vurdering.....	28
Kilder.....	29
Litteratur.....	30

# Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Fra nasjonalt ønske til kommunal plan</i> .....	8
-----------	--	---

# Sammendrag

*Sigrid Stokstad*

## **Rettslige krav til kommunal klima- og energiplanlegging**

NIBR-notat 2014:109

Både Sverige og Norge har parlamentsvedtak om klimapolitikk som fastsetter mål og virkemidler for reduserte klimagassutslipp og omlegging til mer miljøvennlig energibruk. Begge landene peker på kommunal planlegging som virkemiddel, men ingen har fastsatt klare mål for reduksjon av klimautslipp eller energiomlegging i kommunene. Det er heller ikke fastsatt mål om hvilke konkrete virkemidler kommunene skal bruke. Mest konkrete er de nasjonale målsettingene når det gjelder energiomlegging i kommunene, og på dette området er det også varslet ny regulering i Norge.

Plan- og bygningsloven har ikke egne bestemmelser som fastsetter klare handleplikter for å oppnå reduserte klimagassutslipp og omlegging til mer miljøvennlig energibruk. I statlig planretningslinje fastsatt med hjemmel i plan- og bygningsloven er det innført plikt til å innarbeide tiltak og virkemidler i kommuneplan eller i egen kommunedelplan. Når kommunene har vedtatt slike planer, binder de opp framtidig forvaltning. Virkningen av disse planene beror imidlertid på innholdet. Statlig planretningslinje er ganske åpen når det gjelder innholdet i planene. Nasjonal styring gjennom regelverket er i utgangspunktet top/down-styring, men her er det valgt å legge til rette for bottom/up- løsninger.

Den svenske plan- og bygglagen har heller ikke egne bestemmelser som fastsetter klare handleplikter for å oppnå reduserte klimagassutslipp og omlegging til mer miljøvennlig energibruk. Gjennom henvisninger til annet regelverk (f.eks. miljöbalken) og ulike uttrykk for nasjonal politikk (riksinteresser, miljøkvalitetsnormer) i plan- og bygglagen får slike uttrykk for nasjonal politikk bindende virkning. Plan- og bygglagen fastsetter plikt til å innarbeide hvordan slike uttrykk for nasjonal politikk er innarbeidet i «översiktsplan». Energiplaneringslagen fastsetter særskilte krav til energiplanlegging, men denne loven anses heller ikke som et sterkt virkemiddel for energiomlegging. Også det svenske regelverket er ganske åpent når det gjelder innholdet i kommunal klima- og energiplanlegging.

Verken Norge eller Sverige har lovregler som fastsetter konkret handleplikt for kommunene som planmyndighet til å redusere klimagassutslipp eller legge om til mer miljøvennlig energibruk. Nasjonale myndigheter har ikke gjennom lov fastsatt at bestemte tiltak skal gjennomføres eller fastsatt hvor store reduksjoner i klimagassutslipp eller energibruk som må til. Det er heller ikke gitt tidsfrister.

---

Det er forskjeller mellom svensk og norsk regulering av klima- og energiplanlegging, og hovedinntrykket er at svensk rett går noe lenger enn norsk rett med hensyn til å pålegge kommunene å gjennomføre nasjonal politikk på dette området. Dette gjelder særlig for energiplanlegging. Men disse forskjellene endrer ikke hovedinntrykket som den rettslige reguleringen i begge landene gir.

Reguleringen er av indirekte karakter. Formålsbestemmelser, statlige planretningslinjer fastsatt av regjeringen og miljömål fastsatt av Riksdagen uttrykker den nasjonale politikken og forventningen til gjennomføring. Regional stat har som utgangspunkt mulighet til å overstyre kommunal planlegging i begge land og på den måten sikre gjennomføring av nasjonal politikk. Når det gjelder klima- og energiplanlegging, er det imidlertid i liten utstrekning lagt til rette for slik overprøving.

Denne regelstrukturen gjenspeiler planlovgivningens karakter. Når gjennomføring av nasjonal politikk overlates til plansystemet, er det risiko for både innhold og framdrift. Men samtidig åpner det opp for bottom/up-styring, og dermed også for kanalisering av initiativ, kunnskap og handlekraft som nasjonale myndigheter ikke nødvendigvis har selv. Dette er et valg som kan ses som en form for ansvarsfraskrivelse, men det kan også ha grunnlag i en tanke om det er nødvendig å ha med lokalkunnskap, lokalt engasjement og lokale prioriteringer for å oppnå resultater.

# 1 Introduksjon

I nasjonale myndigheters arbeid med å forsøke å håndtere klimakrisen har det vært fokus på at kommunene kan gi viktige bidrag. Et virkemiddel for å oppnå dette er at klima- og energiplaner inngår i det kommunale plansystemet. Slike planer kan kommunene i utgangspunktet selv bestemme seg for å vedta. For å sikre at de kommer på plass, kan nasjonale myndigheter også pålegge kommunene rettslige forpliktelser til å vedta slike planer.

I denne studien spør vi i hvilken grad planlovgivningen i Norge og Sverige påvirker kommunenes arbeid med klima- og energiplaner. Er reguleringen i planlovgivningen tilstrekkelig til å nå målene som er satt for kommunenes klimaaktiviteter? Utgangspunktet for arbeidet er at det er vedtatt statlig planretningslinje for kommunal klima- og energiplanlegging i Norge. Men vedtar kommunene klima- og energiplaner? Har vedtatte planer et innhold som gjør at de bidrar til redusert utslipp av klimagasser og energiomlegging? Hvilken rolle spiller regelverket for slike spørsmål? Er det forskjell mellom svensk og norsk rett? Er rettsreglene egnet til å sikre at nasjonale politikk gjennomføres på lokalt nivå? Denne studien inngår i et større prosjekt som skal besvare disse spørsmålene. Her er det særlig de tre siste problemstillingene som skal belyses. Utgangspunktet er en oppfatning om at nasjonale myndigheter i Norge og Sverige har tatt i bruk styringsmidler for kommunal klima- og energiplanlegging i ulik utstrekning:

Thus, local governments in Norway and Sweden have met very different central government approaches and incentives related to their role and tasks in mitigating climate change.<sup>1</sup>

Her skal vi gå nærmere inn på forskjellene når det gjelder rettslig plikt til å vedta klima- og energiplaner.

Tema for studien hører til i en større sammenheng. Kommunal klima- og energiplanlegging er bare ett blant flere virkemidler for å oppnå redusert utslipp av klimagasser og omlegging til mer miljøvennlig energibruk. For eksempel er bidrag til utslippsreduksjon og energiomlegging i andre land tiltak som kan ha betydelig effekt. Og statlig styring av slik kommunal planlegging er bare ett blant flere styringsmidler som nasjonale myndigheter kan bruke overfor kommunene for å gjennomføre nasjonal politikk. Andre rettslige styringsmidler som kan brukes er plikter pålagt direkte i lov, for eksempel plikt til å legge om til bruk av fornybar energi i

---

<sup>1</sup> Sjur Kasa, Merethe Dotterud Leiren & Jamil Khan (2012) *Central government ambitions and local commitment: climate mitigation initiatives in four municipalities in Norway and Sweden*, Journal of Environmental Planning and Management, 55:2 s. 217



kommunale bygg innen en bestemt frist. Økonomiske virkemidler kan tas i bruk, og aktivt informasjonsarbeid vil også kunne påvirke kommunene.

Styring gjennom lovgivning er et redskap for å gjennomføre nasjonal politikk, det er top/down-styring. Men effektiv måloppnåelse forutsetter gjerne også bottom/up, nemlig lokalt initiativ og lokal tilpasning til nasjonale krav. Blant annet er lokalkunnskap viktig for å gjøre gode prioriteringer mellom ulike måter å nå klima- og energimål på. I denne studien skal vi se at lovgiver prøver å forene top/down-styring og bottom/up. Den endelige løsningen på fordelingen mellom disse styringsretningene er ikke funnet. For eksempel står det i årets kommuneproposisjon at Stortinget har bedt regjeringen om å innføre forbud mot fyring med fossil olje i husholdninger og til grunnlast i øvrige bygg i 2020. Regjeringen vurderer nå hvordan et slikt forbud kan utformes. For kommunene og fylkeskommunene legger regjeringen til grunn at et forbud vil innebære at det blir nødvendig å legge om til andre energibærere i kommunale og fylkeskommunale bygg innen 2020.<sup>2</sup> Hvis dette gjennomføres, vil det innebære et markert brudd med den løsningen for statlig styring av kommunale klima- og energiltak som den statlige planretningslinjen legger opp til. En slik løsning gir et top-down-påbud som forutsetter bottom-up-respons.

I denne studien er innfallsvinkelen klima- og energiplanlegging. Uttrykkene «klima» og «energi» flyter til dels sammen, og slik planlegging kan være motivert av annet enn begrenset utslipp av klimagass og omlegging til mer miljøvennlig økonomi. Dette utgjør en del av bakteppet for studien som vi må ta høyde for. Det kan spørres om det er nødvendig å bruke både «klima» og «energi» som kjennetegn. Som utgangspunkt omfatter uttrykket klimatiltak også tiltak som har med energi å gjøre, slik at det kunne holde å bruke uttrykket «klima». Omlegging til mer miljøvennlig energibruk er et klimatiltak, men kan også være motivert av annet enn klimahensyn, for eksempel vil mer effektiv energibruk gi økonomiske innsparinger. Også andre tiltak som reduserer klimagassutslipp kan ha annen motivasjon, for eksempel kan fortetningspolitikk være et resultat av at folk for egen del faktisk ønsker å bo i nærheten av samferdselsknutepunkt, butikker og offentlige kontorer.

Kommunene kan i utgangspunktet selv velge å innrette virksomheten sin slik at utslipp av drivhusgasser reduseres og energibruken blir mer miljøvennlig. Dette kan de gjøre ved å vedta overordnede planer om klima og energi. Her studerer vi nasjonale myndigheters styring gjennom bindende regler for at slike planer skal bli utarbeidet og vedtatt i kommunene.

Klima- og energihensyn kan ivaretas på ulike måter i kommunenes planarbeid. Egne klima- og energiplaner er en måte å gjøre dette på, men det kan også skje ved at klima- og energihensyn innarbeides i ulike plandokumenter der det er relevant og vil få betydning. Begge disse variantene inngår i denne studien. I tillegg kan selvsagt klima- og energihensyn ivaretas i kommunens øvrige forvaltning, både i enkeltvedtak og andre avgjørelser som kommunen tar i sin virksomhet. Denne delen av den kommunale forvaltningen inngår ikke i denne studien. På den måten fanger vi ikke

---

<sup>2</sup> Fra Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015 s. 100. Se også Stortingsvedtak nr. 563 (2011-2012).

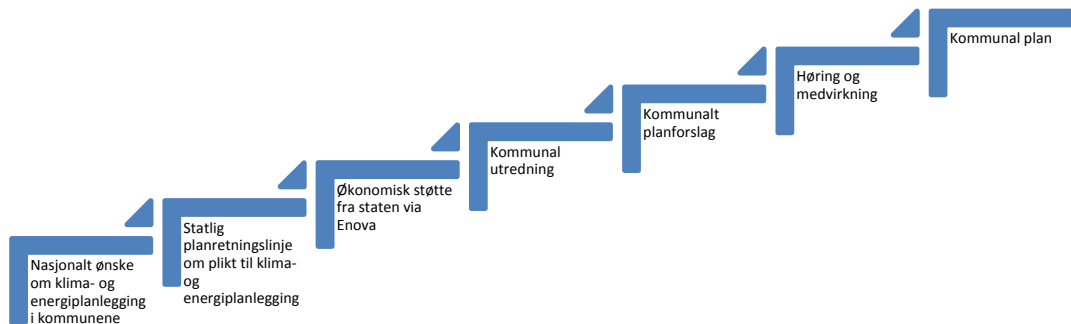
opp alt som kan gi klima- og energieffekter, men vi får anledning til å studere en særegen form for klima- og energisatsing i kommunene.

Bruk av økonomiske virkemidler for å få gjennomført slik planlegging finner vi både i Norge og Sverige. Dette er en viktig del av bakteppet for kommunenes arbeid med slike planer. Her er imidlertid hovedproblemstillingen om regelverket pålegger plikt til å ha klima- og energiplaner. Vi går derfor ikke nærmere inn på ulike statlige støtteordninger her.<sup>3</sup> På samme måte avgrensner vi også mot andre økonomiske styringsmidler, som for eksempel CO2-avgift.

Klimagassutslipp og energibruk beror på mye annet enn kommunal klima- og energiplanlegging. Kommunene har ansvar for mye og omfattende rettslig handleevne, men deres mulighet til å ivareta klima- og energihensyn er underlagt begrensninger. De må for eksempel ha lovhjemmel for å gripe inn overfor private parter og viktige deler av offentlig sektor som jernbaneutbygging, kraftutbygging og store veiprosjekter styres av først og fremst av staten, og kommunenes rolle er underordnet. Klimaarbeidet har viktige internasjonale aspekter, og disse håndteres på nasjonalt nivå. For Norges del står olje- og gasssektoren i en særstilling i klima- og energiarbeidet, og kommunene har ingen rolle i styringen av utvinning og rensing mv.

Vi går ikke særskilt inn på det regionale folkevalgte nivået som planmyndighet eller interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven kap. 9.

Figur 1.1 *Fra nasjonalt ønske til kommunal plan*



Som grunnlag for denne studien tar vi utgangspunkt i en figur som viser en oversikt over virkemiddelbruk og vedtaksprosess fra nasjonalt ønske om klima- og

<sup>3</sup> En nærmere redegjørelse for bruk av statlige styringsmidler for kommunal klima- og energiforvaltning er gitt i Kasa/Leiren/Khan (2012) s. 211-228

---

energiplanlegging i kommunene til en vedtatt kommunal plan i Norge. For å ivareta det nasjonale ønsket, har regjeringen vedtatt en statlig planretningslinje. I tillegg er det gitt mulighet for å søke økonomisk støtte fra staten via Enova. Enova tilbyr også veiledning. Planarbeidet starter med en kommunalt utredning. Den kan kommuneadministrasjonen stå for selv, eller den kan gjennomføres av eksterne konsulenter. Utredningen munner ut i et kommunalt planforslag. Deretter skal planforslaget legges ut til offentlig ettersyn, og berørte parter, for eksempel lokale organisasjoner og næringsliv, skal ha muligheten til medvirkning. Til slutt blir planforslaget vedtatt av kommunestyret. En kommunal plan vil binde opp videre kommunal forvaltning, for eksempel underordnede planer og enkeltvedtak.

## 2 Kommunal planlegging og andre styringsmidler

En problemstilling for denne studien kunne være om regelverket for kommunal klima- og energiplanlegging er egnet til å realisere nasjonale mål. Første skritt i en slik analyse måtte være å fastslå hva som er det nasjonale målet. Vi kunne tenke oss at det er redusert utslipp av klimagasser og omlegging til mer miljøvennlig energibruk. Men dette blir trolig en forenkling. Vi skal se at det ikke er helt enkelt å formulere det nasjonale målet. Vi må trolig heller ha som utgangspunkt at dette regelverket skal ivareta flere ulike mål.

Kommunal planlegging er en måte å utøve kommunalt selvstyre på. Planlovgivningen overlater svært stort skjønnsrom til planmyndigheten. Samtidig er planlegging også en form for framtidig selvbinding av kommunen. Gjennom plansystemet bindes kommunens framtidige myndighetsutøvelse opp. Disse rammene kan endres, men det krever omfattende prosesser.

Planlegging er imidlertid ikke fullt ut et kommunalt anliggende. Planleggingen må selvsagt holde seg innenfor rammen av lover og forskrifter. Og gjennom utøvelse av statlig og regional planmyndighet kan statsforvaltning og fylkeskommune overstyre kommunal planlegging. Innsigelsesinstituttet innebærer at disse og andre berørte myndigheter kan påvirke det enkelte planvedtaket før kommunen får anledning til å treffe det. I Sverige finnes lignende ordninger for overstyring av kommunal planlegging.

Når nasjonale myndigheter velger å styre kommunene gjennom styring av den kommunale planleggingen, velger de et styringsmiddel som har åpenbare svakheter. Planmyndighetenes vide skjønnsrom innebærer at risikoen for at en nasjonal målsetting ikke blir innfridd er ganske stor. Videre er planprosessen tidkrevende og omstendelig, og den krever at mange instanser er med på å formulere planen. Prosessuelt er det ganske store forskjeller mellom at Storting eller statsforvaltning vedtar plikter i lov eller forskrift og at kommunestyret vedtar en lokal plan. Lover og forskrifter sendes ut på høring før de vedtas, men det holder da med en høringsprosess for hele landet. (For forskrifter følger plikten av forvaltningsloven § 37, for lovforslag følger den av utredningsinstruksen punkt 5.1) For kommunale planforslag kreves høring og offentlig ettersyn i hver enkelt kommune jf. pbl. §§ 5-2, 11-14 (kommuneplan) og 12-10 (reguleringsplan). I tillegg har den som legger fram planforslag plikt til å legge til rette for medvirkning jf. pbl. § 5-1. I denne prosessen ligger det også muligheter for at den opprinnelige målsettingen mister oppmerksomhet. Når valget om å styre gjennom kommunal planlegging likevel er tatt, må det være fordi nasjonale myndigheter har ønsket at kommunene selv skal

---

gjøre vedtakene, og de har ønsket den omstendelige planprosessen der så mange instanser er involvert.

Rasjonalet i dette er trolig en bottom/up-tankegang, der lokale løsninger og lokalt initiativ er ansett som nødvendig for å oppnå den underliggende målsettingen. Dette er kommet til uttrykk i den utfyllende kommentaren til den statlige planretningslinjen i Norge:

Når kommunene skal drive klima- og energiplanlegging, er det viktig å sørge for at relevante myndigheter, organisasjoner, næringsliv, brukergrupper og enkeltpersoner får anledning til å involveres i planprosessen slik at kunnskap og erfaring kommer frem. Områdekonsesjonæren og eventuelle fjernvarmekonsesjonærer etter energiloven er viktige parter. Involvering er viktig også med tanke på å få frem eventuelle utilsiktede konsekvenser.<sup>4</sup>

Bakgrunnen for slike vurderinger kan være at nasjonale myndigheter ikke selv har kunnskap om hva som er de beste løsningene i den enkelte kommunen, slik at de uansett er avhengige av lokalkunnskap og lokalt skjønn. Men valget av styringsmiddel kan også være utslag av at nasjonale myndigheter ønsker å legge ansvar for klima- og energitiltak på andre enn seg selv, samtidig som de viser engasjement i klimasaken. På den måten kan andre få ansvaret for at det ikke blir gjort nok, og de slipper å bli holdt ansvarlig for upopulære tiltak.

Hvis målet er å få godt forankrede lokale prosesser som gjør nytte av lokalkunnskap og lokalt engasjement, oppstår spørsmålet om de kommunale planprosessene for klima- og energiplanlegging i praksis bidrar til å realisere dette. Slike problemstillinger er nærmere utredet av andre i dette prosjektet.

Den underliggende motivasjonen for regelstyringen av kommunenes klima- og energiplanlegging er ikke hovedtemaet her. De rettslige kravene til kommunale klima- og energiplaner bør likevel ses i lys av hva som er de nasjonale målene. Mulige motsetninger i den underliggende motivasjonen kan være med på å forklare valgene som er gjort.

---

<sup>4</sup> Se forskrift av 4. september 2009 nr. 1167 om statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene. De utfyllende kommentarene inngår ikke i selve forskriftsteksten, men er vedtatt samtidig med forskriften og finnes sammen med forskriften i Lovdata.

## 3 Nasjonale mål

### 3.1 Nasjonale mål for klimatiltak og energiomlegging i Norge og Sverige

Både Norge og Sverige har som mål å være karbonnøytrale i 2050.<sup>5</sup> Det er satt mål og tidsfrister for reduksjon av klimagassutslipp. Både Riksdagen og Stortinget har deltatt i fastsettelsen av nasjonale mål. For Norges del skal to tredjedeler av kuttene tas nasjonalt, mens Sverige har satt mål uten å trekke inn bidrag til kutt i utlandet. For Norges del har Miljødirektoratet anslått at uten nye virkemidler går vi mot et gap i forholdet til målet i 2020 som på usikkert grunnlag er anslått til 8 millioner tonn.

I Norge har Stortinget fastsatt de nasjonale målene gjennom «Klimaforliket», som ble vedtatt først i 2008 og så i 2012, og som den sittende regjeringen har sagt at den vil videreføre og styrke.<sup>6</sup>

Mer konkret kan vi hente noen momenter fra Sundvoldenerklæringen, som er den politiske plattformen for sittende regjering:

Sikre utfasing av fyring med fossil olje i alle offentlige bygg innen 2018 og forby bruk av fossil olje i oppvarming i alle bygg fra 2020. Enovas støtteordning til konvertering og utfasing av oljefyr styrkes.

Utarbeide krav om at alle nye offentlige kjøretøy, og alle nye drosjer, ferger, rutebåter og dieseltog, benytter lav- eller nullutslippsteknologi når teknologien tilsier dette.

Fastsette og fremme en sak om et ambisiøst og kvantifiserbart nasjonalt mål for energieffektivisering, og innføre skattefradrag for ENØK-tiltak i husholdningene.

Sørge for at offentlig sektor som kunde bidrar til å ta i bruk og utvikle nye miljø- og klimavennlige teknologier og løsninger.

I Sverige har Riksdagen fastsatt seksten miljøkvalitetsmål, og ett av dem gjelder klimaet, «Begränsad klimatpåverkan». Målet ble vedtatt i 1999 og presisert av

---

<sup>5</sup> «Regjeringen har også antagit en vision som innebær att Sverige år 2050 inte har några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären.» Ds 2014:11 Sveriges sjätte nationalrapport om klimatförändringar s. 2 og Meld. St. 2 (2013-2014) Revidert nasjonalbudsjett 2014 s. 112.

<sup>6</sup>Stortingets Energi- og miljøkomité sin innstilling (Innst. 390 S (2011–2012)) ved behandling av klimameldingen (Meld. St. 21 (2011–2012)). Uttalelser fra Erna Solberg i forbindelse med Sundvoldenerklæringen, Politisk plattform for regjeringen Solberg av 7. oktober 2013.

Riksdagen i 2009. I følge svenske myndigheter er målene som skal være oppfylt innen 2020 innen rekkevidde.<sup>7</sup>

Målene som framkommer av relevant lovgivning skal vi komme tilbake til nedenfor.

### 3.2 Nasjonale mål for kommunenes klima- og energiplanlegging i Norge og Sverige

I omstillingen til et lavutslippssamfunn i 2050 peker regjeringen blant annet på mer klimavennlig samfunnsplanlegging som virkemiddel.<sup>8</sup>

Plan- og bygningsloven er den sentrale loven for å sikre styring med utbyggingsmønstre og utbyggingsløsninger. Det stilles krav om at kommunene skal bruke plansystemene i plan- og bygningsloven for å ivareta klimahensyn og dette kravet ble nylig styrket ved at kommunene kan stille krav til løsninger for energiforsyning ved utbygginger.<sup>9</sup>

Også i Sverige er kommunenes planlegging utpekt som viktig i klimaarbeidet. I omtalen av ny plan- og bygningslov sier svenske myndigheter at kommunens planlegging bør spille en viktig rolle i dette arbeidet.<sup>10</sup> I Sverige er økonomiske støtteordninger og kommunenes frivillige engasjement for å redusere utslipp av klimagasser sterkt vektlagt. De økonomiske støtteordningene som er innført viser også at nasjonale myndigheter ser på kommunenes bidrag som viktig. Blant annet er det innført støtteordning for kommunalt «klimatstrategiarbete» og «energieffektiviseringsstöd», og dette har hatt stor effekt:

På kommunal nivå sker ett omfattande arbete på frivillig väg. Detta tar sig olika former, t ex klimatstrategier för att minska utsläppen av växthusgaser. År 2010 gjordes en utvärdering av dåvarande stöd till kommunalt klimatstrategiarbete (Naturvårdsverket 2010). Då hade 88 procent av kommunerna som svarade eller 163 stycken kommuner, redan antagit eller skulle inom kort anta en klimatstrategi. Klimatstrategiarbetet hade resulterat i konkreta åtgärder i ca tre fjärdedelar av kommunerna. Utvärderingen visade också att både förutsättningar och möjligheter skiljde sig åt mellan olika kommuner. De kommuner som anslutit sig till det statliga energieffektiviseringsstödet hade enligt en nyckeltalsrapport (Sveriges kommuner och landsting 2012) bl a en kraftigt ökad andel förnybart drivmedel i kollektivtrafiken och viss minskad energianvändning i kommunalägda lokaler och bostäder.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Ds 2014:11 s. 2

<sup>8</sup> Meld. St. 2 (2013-2014) Revidert nasjonalbudsjett 2014 s. 112

<sup>9</sup> Meld. St. 21 (2011-2012) Norsk klimapolitikk punkt 4.6.

<sup>10</sup> Ds 2014:11 s. 96

<sup>11</sup> Ds 2014:11 s. 38-39

### 3.3 Oppsummering

Både Sverige og Norge har parlamentsvedtak om klimapolitikk som fastsetter mål og virkemidler for reduserte klimagassutslipp og omlegging til mer miljøvennlig energibruk. Begge landene peker på kommunal planlegging som virkemiddel, men ingen har fastsatt klare mål for klimareduksjon i kommunene. Det er heller ikke fastsatt mål om hvilke konkrete virkemidler kommunene skal bruke. Mest konkrete er de nasjonale målsettingene når det gjelder energiomlegging i kommunene, og på dette området kan det også komme ny regulering i Norge. Selv om det er innført økonomiske insentiver for kommunalt klima- og energiarbeid i begge landene, kan de se ut til at dette virkemiddelet er sterkere vektlagt i Sverige enn i Norge.



## 4 Kommunenes plikter

### 4.1 Norsk rett

#### 4.1.1 Klima- og energikrav i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven har ikke egne bestemmelser som fastsetter klare handleplikter for å redusere klimagassutslipp eller omlegging til mer miljøvennlig energibruk. Vi finner imidlertid slike hensyn omtalt i lovens formålsbestemmelse, om enn på en indirekte måte. § 1 første ledd fastsetter at «loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.» Mer konkret fastsetter fjerde ledd at

Planlegging 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.

Tiltak for å redusere klimagassutslipp eller omlegging til mer miljøvennlig energibruk faller klart inn under lovens formål. På den annen side åpner formålsbestemmelsen både for bruk og vern av ressurser, slik at løsningen på vanskelige avveininger mellom for eksempel næringsutvikling og miljøvern er vanskelig å finne i denne bestemmelsen. Dette gjelder også for avveiningen mellom bruk av fossil energi og utslippsreduksjon.

For planlegging er imidlertid formålet gitt en presisering i § 3-1 om oppgaver og hensyn i planlegging etter loven. Bestemmelsen bokstav g) gjelder mest spesifikt reduksjon av klimagassutslipp og omlegging til mer miljøvennlig energibruk:

ta klimahensyn gjennom løsninger for energiforsyning og transport

Men også formuleringen i bokstav a) om å sette mål for «den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses» vil kunne brukes som argument for at kommunal planlegging også bør omfatte klima- og energispørsmål. Det samme gjelder bokstav h) om at planleggingen skal fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.

Formuleringer som «skal legges vekt på» og «ta klimahensyn» styrer hva som skal inngå i avveiningene, men de bestemmer ikke hvordan det resultatet skal være. Ingen av disse bestemmelsene innebærer noen plikt til å vedta planer spesifikt for å sikre reduserte klimagassutslipp eller omlegging til mer miljøvennlig energibruk.

Nasjonale mål for redusert utslipp av klimagasser og omlegging til mer miljøvennlig energibruk er altså ikke kommet til uttrykk som bindende regler for planleggingen på lovsnivå. Dette er for så vidt i samsvar med det som ellers gjelder. Planlovgivningen fastsetter hovedsakelig prosessuelle regler. (Reglene om byggeforbud i strandsonen er et eksempel på unntak fra dette.) Styringen av planenes innhold skjer gjennom lovgivning for øvrig, gjennom innsigelsesinstituttet og gjennom hierarkisk fordeling av planmyndighet mellom statsforvaltning, fylkeskommuner og kommuner

#### 4.1.2 Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene

Plan- og bygningsloven § 6-2 gir regjeringen (Kongen) myndighet til å vedta «statlige planretningslinjer». Slike retningslinjer skal «legges til grunn» ved planlegging etter loven og ved enkeltvedtak som treffes etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning. Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene ble fastsatt den 4. september 2009 og har vært gjeldende i snart fem år. Forskriften er tilgjengelig i Lovdata. Undersøkelser viser at innholdet i den statlige planretningslinjen er lite kjent i kommunene.<sup>12</sup>

Planretningslinjen ble vedtatt som forskrift selv om det etter plan- og bygningsloven § 6-2 ikke er nødvendig å gi forskriftstatus. Dette valget har imidlertid ikke betydning for planretningslinjens bindende virkning. Det er uansett ordlyden i § 6-2, «skal legges til grunn», og i selve planretningslinjen punkt 2, som bruker samme uttrykk, som bestemmer den bindende virkningen. «Legges til grunn» er et uttrykk som vanligvis ikke brukes ved utformingen av rettslige plikter, men vi kjenner det fra andre deler av planlovgivningen. Språklig kan det bety for eksempel «kjenne til» og «ha som forutsetning». I planlovgivningen innebærer dette uttrykket noe mer. Når statlige planretningslinjer skal «legges til grunn», skal de anses som «bindende instruksjoner» for både regionale og kommunale planmyndigheter og for andre statlige og regionale organer som deltar i utarbeidningen av planforslag etter loven.<sup>13</sup> Kommunene er likevel ikke forpliktet til å følge dem i en streng rettslig forstand.<sup>14</sup> Følgen av brudd fra kommunenes side kan imidlertid bli at statlige myndigheter fremmer innsigelser. Det betyr at det finnes et «ris bak speilet» i plansystemet selv om plikten for kommunene ikke er helt klart definert.

Den statlige planretningslinjen blir altså uansett ikke mer bindende enn uttrykket «skal legges til grunn» tilsier. Så lenge vi er innenfor plansystemet, er utgangspunktet at dette kan innebære bindende normer. Hvor bindende de er og hva de binder kommunene til, beror på hva som står i planretningslinjen. Hovedskillet går mellom *skal* og *bør*. «Bør» blir ikke mer enn en henstilling.

Den statlige planretningslinjen inneholder noen skal-regler og noen bør-regler.

I punkt 1 første setning finner vi en skal-formulering:

<sup>12</sup> I arbeidsnotat fra Lawrence E. Rose *Kommunal klima- og energiplanlegging: Dokumentasjonsrapport fra en surveyundersøkelse* av 15. mai 2014 er det vist at ca. 30 prosent av respondentene i kommunene oppgir at de kjenner innholdet i SPR svært godt eller rimelig godt, mens ca. 70 prosent svarer «Ja, ikke særlig godt» eller «Nei» på spørsmålet om de kjenner innholdet.

<sup>13</sup> Se Frode Innjord (red.) *Plan- og bygningsloven med kommentarer* s. 131

<sup>14</sup> Hans Christian Bugge (2011) *Lærebok i miljøforvaltningsrett* s. 180

Kommunene, herunder fylkeskommunene, skal gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse stimulere og bidra til reduksjon av klimagassutslipp, samt økt miljøvennlig energiomlegging.

Denne bestemmelsen gir en plikt til å *stimulere og bidra* til å oppnå det fastsatte målet. Dette er en vagt definert plikt. Mest konkret er presiseringen om at *planleggingen* skal tas i bruk. En nærmere presisering er gitt i punkt 3. Der står det at kommunene skal innarbeide *tiltak og virkemidler* for å redusere utslipp av klimagasser og sikre mer effektiv energibruk og mer miljøvennlig energiomlegging *i sin kommuneplan eller i egen kommunedelplan*. Det skal også følges opp i planens handlingsdel. Kommunene har altså plikt til å bruke planmyndigheten sin på en bestemt måte for å oppnå et bestemt formål. En slik plikt kan ses som top/down-styring. Men rekkevidden er altså fortsatt begrenset til å gjelde innenfor kommunens egen planforvaltning.

Dette betyr at kommunens øvrige myndighetsutøvelse bindes opp gjennom kommunens egne vedtak. Det gjelder øvrig planlegging, for eksempel reguleringsplaner, men også enkeltvedtak om for eksempel byggetillatelser, se planretningslinjen punkt 3 tredje ledd. I bestemmelsen er det også presisert at plan- og bygningslovens regler om revisjon av handlingsdelen gjelder tilsvarende. I tillegg skal revisjon av slike planer som omhandler klima- og energispørsmål i henhold til punkt 3 fjerde ledd vurderes regelmessig og minst hvert fjerde år.

Virkingen avplikten til å ha bestemmelser om klima og miljø i kommuneplan eller kommunedelplan avhenger av hvilket innhold disse planene har. Hvilke tiltak og virkemidler er angitt? Er det satt frist for når målene skal være nådd eller tiltak iverksatt? Den statlige planretningslinjen punkt 4 har åtte punkter om innholdet i plan som behandler klima- og energispørsmål. Dette er imidlertid utformet som en bør-regel, punktet starter med formuleringen «Planer bør inneholde»:

- a) Informasjon om klimagassutslipp i kommunen fordelt på kilder/sectorer. Alle kilder som innebærer direkte utslipp av klimagasser innenfor kommunens grenser, bør inkluderes.
- b) Informasjon om energisystem, energiforsyning og forbruk av energi innen kommunens grenser, herunder tilgang på miljøvennlige energiressurser.
- c) Fremskrivning av utslippene i kommunen om det ikke gjennomføres nye tiltak, forventet etterspørsel etter energi og forventet ny energiproduksjon. Fremskrivningsperioden bør være minst ti år.
- d) Ambisiøse mål for utslippsreduksjoner.
- e) Ambisiøse mål for mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i kommunal bygningsmasse og i kommunen for øvrig.
- f) Tiltak og virkemidler for reduksjon av klimagassutslipp, mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging. Tiltakene/virkemidlene bør i størst mulig grad være koplet til oppnåelse av de målene som er satt av kommunen.
- g) Utredning av virkemidler som tenkes benyttet for å nå målsettingene.

h) Handlingsprogram med en tydelig ansvarsfordeling for oppfølging av klima- og energiplanene.<sup>15</sup>

Hvis vi ser nærmere på disse punktene, handler bokstav a, b og c om informasjonsinnhenting som kommunene bør gjøre. Det gjelder informasjon om klimagassutslipp i kommunen fordelt på kilder/sektorer, informasjon om energisystem, energiforsyning og forbruk av energi og framskrivning av utslippene i kommunen om det ikke gjennomføres nye tiltak, forventet etterspørsel etter energi og forventet ny energiproduksjon. Bokstav d og e handler om mål for utslippsreduksjoner og mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i kommunal bygningsmasse og i kommunen for øvrig. Bestemmelsene fastsetter at disse målene bør være «ambisiøse», men sier ikke noe mer om hva som ligger i dette. Den nærmere interesseavveiningen der klima og energi-hensyn står mot for eksempel lokalt næringsliv er ikke gjort i den statlige planretningslinjen. Selv om «ambisiøse» uttrykker en viss storhet, sier bestemmelsen lite om hva målene skal ses i forhold til. Hva er mye og hva er lite når det gjelder disse målene? Bokstav f fastsetter at planen bør inneholde tiltak og virkemidler for å oppnå de nasjonale målene om reduksjon av klimagassutslipp og energiomlegging. I tillegg er det presisert at de i størst mulig grad bør være koplet til oppnåelse av de målene som er satt av kommunen. I forlengelsen av dette sier g at planen bør inneholde utredning av virkemidler som tenkes benyttet for å nå målsettingene. Den statlige planretningslinjen sier ikke noe nærmere om hvilke tiltak og virkemidler som bør vurderes eller velges. Til slutt fastsetter h at planen bør inneholde handlingsprogram med en tydelig ansvarsfordeling for oppfølging av planene. Disse punktene er ikke uttømmende, og det heter til slutt at kommunen bør vurdere om klima- og energiplanleggingen skal inkludere andre elementer enn dem som framgår av de åtte punktene.

Planretningslinjens bestemmelser om planenes innhold handler altså først og fremst om kunnskapsgrunnlag og oppbygning av planene med mål, tiltak og virkemidler samt ansvarsfordeling for oppfølging. Fokus har tydelig vært på å få aktivisert kommunenes egen kapasitet. Regjeringen har vært svært forsiktig med si hvordan kommunene skal løse de lokale utfordringene. Dette viser at bottom/up-tankegang har preget arbeidet med krav til kommunal klima- og energiplanlegging på nasjonalt nivå. Det er kommunen som i siste instans bestemmer hvordan den selv vil binde opp egen myndighet i klima- og energiforvaltningen. Når en kommunal plan er vedtatt, har kommunen plikt til å følge den. I klima- og energiplanleggingen ligger det tross statlig planretningslinje fortsatt stor handlefrihet for kommunene.

Det er også vedtatt utfyllende kommentar til den statlige planretningslinjen. Denne har ikke samme rettslige status som selve planretningslinjen. Den har ikke bindende virkning for kommunene, men den gir desto mer informasjon om hva regjeringen har forventet av kommunene og råd om hvordan arbeidet kan legges opp. Kommentaren gir eksempler på hvordan planretningslinjen kan følges opp i kommunene, men som selve planretningslinjen er formuleringene svært forsiktige med hensyn til konkrete krav. I praksis er det grunn til å anta at de i kommunene som har arbeidet med utformingen av planene har gjort seg kjent med den utfyllende kommentaren og at kommentaren har påvirket utformingen av planene selv om den rettslige statusen er svak.

<sup>15</sup> Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene punkt 4 første ledd

Samlet sett ser vi at den statlige planretningslinjen er bygd opp slik at eventuelle forbedringer av klimagassutslipp og energibruk i stor grad beror på kommunenes vilje og evne til å ta i bruk egne planressurser, kunnskap og engasjement. Dersom et slikt mål skal nås, må kommunene enten dele målet eller uansett være villige til å opptre lojalt for å realisere det. Resultatet kan bli stor variasjon i planene med hensyn til kvalitet, innhold, forpliktelser og krav.

Reguleringen av kommunenes plikter til å drive klima- og energiplanlegging har altså noen bindende elementer, men tar i liten grad i bruk «harde styringsmidler». Dette står på sett og vis i kontrast til enkelte av formuleringene i planretningslinjen, som for eksempel at kommunene bør sette «ambisjose mål» og at planretningslinjens formål er å «sikre at kommunene går foran». Slike uttrykk er forbundet med en viss fallhøyde, særlig når det ikke sies noe om hva ambisjonene skal ses i forhold til og hvem kommunene skal gå foran. I den grad målet med planretningslinjen er å sikre klima- og energihensyn forrang i kommunenes politiske aktiviteter, gir den ikke så mye. Styring gjennom bindende regler er en måte å gjennomføre nasjonal politikk på. Det ser ut til at de politiske avveiningene som kan koste oppslutning ikke er tatt i denne planretningslinjen.

Dette kan ses som utslag av et grunnleggende trekk ved planlovgivningen. Hans Christian Bugge har uttalt at loven har mer preg av å være en lov som etablerer spilleregler og prosedyrer for hvordan planer skal vedtas, enn som gir rammer for de enkelte planenes innhold:

Hvordan arealene og miljøet faktisk forvaltes, er i stor grad overlatt til planmyndighetens frie skjønn og dermed et spørsmål om politiske prioriteringer og avveininger i kommuner, fylker og staten.<sup>16</sup>

Selv om vi har fått en egen statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene, er den rettslige reguleringen fortsatt dominert av dette grunnleggende trekket ved planlovgivningen.

#### 4.1.3 Oppsummering

- Plan- og bygningsloven har ikke egne bestemmelser som fastsetter klare handleplikter for å oppnå reduserte klimagassutslipp og omlegging til mer miljøvennlig energibruk.
- I statlig planretningslinje fastsatt med hjemmel i plan- og bygningsloven er det innført plikt til å innarbeide tiltak og virkemidler i kommuneplan eller i egen kommunedelplan.
- Når kommunene har vedtatt slike planer, binder de opp framtidig forvaltning.
- Virkningen av disse planene beror imidlertid på innholdet. Statlig planretningslinje er ganske åpen når det gjelder innholdet i planene.
- Nasjonal styring gjennom regelverket er i utgangspunktet top/down-styring, men her er det valgt å legge til rette for bottom/up- løsninger.

---

<sup>16</sup> Bugge (2011) s. 177

## 4.2 Svensk rett

### 4.2.1 Innledning

Kommunenes roller i Sverige omfatter flere virksomhetsområder av betydning for klimagassutslipp og energiomlegging. Kommunenes oppgaver er i hovedtrekk sammenfallende med det som gjelder for norske kommuner, og de svenske kommunene har som de norske ansvar for sektorisert virksomhetsplanlegging og fysisk planlegging. Den fysiske planleggingen omfatter översiktsplanering (tilsvarende norsk kommuneplan), detaljplanering (tilsvarende reguleringsplan mv.) og bygglov (byggetillatelse).<sup>17</sup> Som i Norge forutsetter kommunal planlegging prosesser med involvering av andre myndigheter og innbyggerne, medvirkning, høring mv.

Kommunenes plikt til å drive klima- og energiplanlegging er regulert i flere lover i Sverige, men vi skal se at også i Sverige er disse forpliktelsene ganske vagt definert.

### 4.2.2 Klima- og energikrav i plan- og bygglag

Ny plan- og bygglag har vært gjeldende fra mai 2011.<sup>18</sup> Flere av de nye bestemmelsene i loven kom som en følge av klimaproblematikken, og den underliggende forutsetning var at kommunens planlegging bør spille en viktig rolle i klimaarbeidet. Miljø- og klimaaspekter skal vektlegges i planlegging og annen forvaltning.<sup>19</sup>

Vi finner ikke regulering om særskilte klima- og energiplaner i plan- og bygglagen. I lovens kapittel 2 er det imidlertid angitt hvilke interesser loven skal ivareta («hänsynsregler»), og det er fastsatt at planlegging skal skje under hensyntagen til blant annet miljøvern og «energiushållning».<sup>20</sup> På den annen siden skal planleggingen også legge til rette for «en god økonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens» og «god social utveckling». Vi kan ikke slutte av hensynsreglene at økologisk bærekraft skal gå foren økonomisk og sosial bærekraft, kommunene står fritt til å velge mellom disse tre.<sup>21</sup>

I tillegg har loven krav til översiktsplaner, som tilsvarende de norske kommuneplanene. I slike planer skal det framgå hvordan kommunen «avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer, jf. kapittel 3 § 5 punkt 3. I bestemmelsens neste punkt er det også fastsatt at det skal framgå hvordan kommunen «i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen». På denne måten blir «riksintressena», «miljö kvalitetsnormer» og «nationella och regionala mål, planer och program» en del av lovgivningen.

---

<sup>17</sup> Ds 2014:11 s. 86

<sup>18</sup> Plan- og bygglag (2010:900) av 1. juli 2010

<sup>19</sup> Ds 2014:11 s. 95-96

<sup>20</sup> Michanek/Zetterberg (2012) *Den svenska miljörätten* 3. opplag Iustus Förlag s. 455

<sup>21</sup> Michanek/Zetterberg (2012) s. 457-458

I Sverige har Riksdagen fastsatt seksten miljøkvalitetsmål, og ett av dem gjelder klimaet, «Begränsad klimatpåverkan». Målet ble vedtatt i 1999 og presisert av Riksdagen i 2009. Dette målet sier hva Sverige kan og vil bidra med, men har ingen presisering om hva som er mer konkrete mål for den enkelte kommunen. Som i Norge fungerer de nasjonale politikkdokumentene slik at de angir en retning, men de gir i liten grad føringer for valg av tiltak, virkemidler og tidsfrister.

Den svenske reguleringen i plan- og bygglagen om klima- og energiplanlegging i kommunene ligner mye på den norske. Det er ikke fastsatt klare plikter til å gjennomføre bestemte tiltak, men det er tatt inn en henvisning til dokumenter som gjengir nasjonal politikk og som avhengig av nærmere innhold kan binde kommunenes forvaltning. Det ligger likevel en forskjell i at henvisningene til de nasjonale politikkdokumentene er tatt inn i loven i Sverige, mens det følger av den statlige planretningslinjen i Norge. På denne måten har det svenske regelverket et noe sterkere top/down-preg enn det norske.

I tillegg har plan- og bygglagen særskilte krav til «energiushållning» ved planlegging og lokalisering av bebyggelse i andre kapittel § 5:

Allmänna intressen skall beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse. Bebyggelse och anläggning som för sin funktion kräver tillförsel av energi skall lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energiushållningen.

Også denne reguleringen styrker oppfatningen av at Sverige bruker sterkere top/down-styring av klima- og energiarbeidet i kommunene enn Norge.

Denne forskjellen mellom svensk og norsk rett er imidlertid ikke så framtrædende at den endrer hovedinntrykket, som er at ingen av landene har tatt i bruk sterk top/down-styring for kommunenes klima- og energiplanlegging i plan- og bygningslovgivningen.

#### 4.2.3 Krav til klima- og energiplanlegging i miljøbalken

Hoveddelen av den svenske lovgivningen på miljøområdet er samlet i miljøbalken.<sup>22</sup> Denne loven ble til for å samle den sentrale miljølovgivningen i en felles lov.<sup>23</sup> Det overordnede målet for denne loven er å fremme «en hållbar utveckling» og sikre helse og miljø for levende og kommende generasjoner. En av lovens «grunnsteiner» er hushållning med råvarer, energi og andre ressurser. Uttak av nye ressurser skal minke, og mulighetene for ”att återvinna och återanvända ska tas tillvara”. Dette skal gi økt ressurseffektivisering.<sup>24</sup>

Denne loven har ikke særskilte regler om klima- og energiplanlegging. Flere bestemmelser i loven vil likevel være bindende for kommunene i deres forvaltning, og de vil kunne ha betydning for kommunen som planmyndighet i klima- og energispørsmål. Blant annet skal lovens «hushållningsbestämmelser» og reglene om miljøkonsekvensnormer om konsekvensutredninger anvendes i noen vedtak i

<sup>22</sup> Miljöbalk (1998:808) av 11. juni 1998

<sup>23</sup> Stefan Rubenson (2008) *Miljöbalken. Den nya miljöretten* Fjerde opplag. Norstedts Juridik AB s. 22

<sup>24</sup> <http://www.regeringen.se/sb/d/15934/a/187195/lesedato.2>, juni 2014

henhold til plan- og bygglagen.<sup>25</sup> Plan- og bygglagens kapittel 2 har koblinger til miljøbalkens regler om miljøkvalitetsnormer i kapittel 3-5. Dette legger begrensninger på kommunenes interesseavveininger i planleggingen. Det er for eksempel normalt ikke mulig å tillate omfattende bebyggelse i et område som er av riksinteresse i henhold til miljøbalken 3. kapittel for et bestemt vern, for eksempel «naturskydd».<sup>26</sup> Omfanget av miljøbalkens begrensninger på kommunal planlegging beror imidlertid på hvor klare føringer de gir. Det kan variere.

Selv om miljøbalken ikke har klare regler om klima- og energiplanlegging, gir den føringer for kommunene som har betydning for vektlegging av klima- og energihensyn i kommunenes forvaltning. Dette bidrar til å styrke oppfatningen om at svensk rett er mer top/down-styrt enn norsk rett når det gjelder regulering av klima- og energiplanlegging i kommunene. Men heller ikke miljøbalken gir klare plikter til å iverksette bestemte tiltak eller bruke bestemte virkemidler innen en viss tid mv.

#### 4.2.4 Krav om energiplanlegging i energiplaneringslagen

Loven om kommunal energiplanering<sup>27</sup> pålegger kommunene å fremme «hushållningen med energi» samt virke for en sikker og tilstrekkelig energitilførsel i sin planlegging, jf. § 1. Denne loven har vært gjeldende lenge, og kom lenge forut for bevisstheten om klimakrisen. Formålet med loven er å legge til rette for omstilling av det svenske energisystemet gjennom å fremme effektiviseringer (sparing m.m.)<sup>28</sup>

Loven krever at det i hver kommune skal finnes en «aktuell plan» for tilførsel, distribusjon og bruk av energi i kommunen. I planen skal det inngå en analyse av hvilken innvirkning en virksomhet har på miljø, helse og «hushållningen med mark og vatten och andre resuser», jf. § 3 første ledd.

Slike planer vedtas av kommunestyret (kommunfullmäktige, jf. § 3), men beslutningsprosessen er betydelig enklere enn det som gjelder etter plan- og bygglagen for översiktsplan. Det kreves blant annet ikke tilsvarende medvirkning.

Energiplaneringslagen pålegger kommunene å arbeide med energispørsmål på en bestemt måte, og loven kan nok bidra til sterkere bevissthet om energibruk og mulige alternativer for omlegging. Loven fastsetter likevel ikke konkrete krav til energisparing eller omlegging til mer miljøvennlig energibruk.

Lagen om kommunal energiplanering borde även i dag fylla en viktig styrande funktion eftersom de energipolitiska målen i huvudsak är de samma som under slutet av 1970-talet. Trots flera ändringar sedan 1977 har dock lagen påtagliga juridiska brister som styrmedel. Den klara inte att med kraft genomdriva en nationell energipolitik i landets 290 kommuner, särskilt med hänsyn till kommunernas varierande resurser och politiska prioriteringar.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Michanek/Zetterberg (2012) s. 455

<sup>26</sup> Michanek/Zetterberg (2012) s. 458

<sup>27</sup> Lag (1977:439) om kommunal energiplanering av 9. juni 1977

<sup>28</sup> Michanek/Zetterberg (2012) s. 473

<sup>29</sup> Michanek/Zetterberg (2012) s. 474



Denne loven fungerer neppe som et sterkt styringsmiddel for bedre energiplanlegging i svenske kommuner.

#### 4.2.5 Oppsummering

- Plan- og bygglagen har ikke egne bestemmelser som fastsetter klare handleplikter for å oppnå reduserte klimagassutslipp og omlegging til mer miljøvennlig energibruk er ikke i strid med.
- Gjennom henvisninger til annet regelverk (f.eks. miljöbalken) og ulike uttrykk for nasjonal politikk (riksinteresser, miljøkvalitetsnormer) i plan- og bygglagen får slike uttrykk for nasjonal politikk bindende virkning.
- Plan- og bygglagen fastsetter plikt til å vise hvordan slike uttrykk for nasjonal politikk er innarbeidet i oversiktsplan.
- Miljöbalken gir føringer som kan få betydning for kommunal klima- og energiplanlegging.
- Energiplaneringslagen fastsetter særskilte krav til energiplanlegging.
- Regelverket er likevel ganske åpent når det gjelder innholdet i kommunal klima- og energiplanlegging.
- Nasjonal styring gjennom regelverket er i utgangspunktet top/down-styring, men her er det valgt å legge til rette for bottom/up- løsninger.

### 4.3 Sammenligning

Det er forskjeller mellom svensk og norsk regulering av klima- og energiplanlegging, og hovedinntrykket er at svensk rett går noe lenger enn norsk rett med hensyn til å pålegge kommunene å gjennomføre nasjonal politikk på dette området. Dette gjelder særlig for energiplanlegging, der Sverige har hatt en lang tradisjon for å kreve egne kommunale planer. Men disse forskjellene endrer ikke hovedinntrykket som den rettslige reguleringen i begge landene gir.

Verken Norge eller Sverige har lovregler som fastsetter konkret handleplikt for kommunene som planmyndighet til å redusere klimagassutslipp eller legge om til mer miljøvennlig energibruk. Nasjonale myndigheter har ikke gjennom lov fastsatt at bestemte tiltak skal gjennomføres eller fastsatt hvor store reduksjoner i klimagassutslipp eller energibruk som må til. Det er heller ikke gitt tidsfrister.

Reguleringen er av indirekte karakter. Formålsbestemmelser, statlige planretningslinjer fastsatt av regjeringen og miljömål fastsatt av Riksdagen uttrykker den nasjonale politikken og forventningen til gjennomføring. Regional stat har som utgangspunkt mulighet til å overstyre kommunal planlegging i begge land og på den måten sikre gjennomføring av nasjonal politikk. Når det gjelder klima- og energiplanlegging, er det imidlertid i liten utstrekning lagt til rette for slik overprøving.

Denne regelstrukturen gjenspeiler planlovgivningens karakter. Når gjennomføring av nasjonal politikk overlates til plansystemet, er det risiko for både innhold og framdrift. Men samtidig åpner det opp for bottom/up-styring, og dermed også for

kanalisering av initiativ, kunnskap og handlekraft som nasjonale myndigheter ikke nødvendigvis har selv.

Dersom nasjonale myndigheter greier å formulere klarere mål og mer presise krav til tiltak, vil de kunne gjennomføres gjennom langt mer effektive midler enn planlovgivningen, for eksempel ved lovfestede plikter. Dersom de ønsker å bruke plansystemet som styringsmiddel, kan de også ha mulighet til å vedta statlig arealplan jf. pbl. § 6-4.

Dersom målet er reduserte utslipp av klimagasser og omlegging til mer miljøvennlig energibruk, kan nasjonale myndigheter velge å ta sterkere virkemidler i bruk. Dette gjelder for både Norge og Sverige.

Et utslag av dette kan gjenfinnes i en annen undersøkelse som er gjort i regi av dette prosjektet:

Det är inte säkert att vare sig de svenska eller norska kommunerna i sina klimat/energistrategier låter just PBL-reglerna vara avgörande för hur de agerar. Jag kan redan nu se att det egentligen bara är en svensk kommun som verkligen tar utgångspunkt och hänsyn till PBL och miljöbalken, nämligen den stora kommunen Helsingborg. Hänvisningar till klimatavsnitt i översiktsplanerna är inte sådana, att man kan sluta sig till att PBL verkligen styr klimatarbetet.»<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Arbeidsnotat fra Lennart Lundquist til prosjektet.

## 5 Overprøving og sanksjoner

### 5.1 Sanksjoner

Med «sanksjoner» menes straff og forvaltningsreaksjoner som for eksempel tvangsmulkt. Det er ikke innført regler som gir anledning til å ilegge kommuner slike sanksjoner for brudd på reglene om klima- og energiplanlegging. Dette gjelder både for Norge og Sverige.

### 5.2 Domstolskontroll av klima- og energiplanlegging

Gjennom domstolskontroll kan forvaltningsvedtak kjennes ugyldige. Domstolene kan også i en viss utstrekning treffe nye vedtak.

Den statlige planretningslinjen om klima- og energiplanlegging regnes som en instruks overfor kommunene, men private parter har ikke adgang til å påberope seg den overfor domstolene. Det betyr at brudd på den statlige planretningslinjen ikke vil bli brakt inn for domstolene i Norge.

Krav til «översiktsplanering» i Sverige er det viktigste grepet for klima- og energiplanlegging i planlovgivningen. Enkeltindivider i kommunen kan klage vedtak om översiktsplaner inn for forvaltningsdomstolene etter reglene om laglighetsprövning («kommunalbesvär»), som innebærer en prøving av lovligheten, men ikke prøving av hensiktsmessighetsskjønnet.<sup>31</sup> I og med at lovens krav først og fremst er av prosessuell karakter, vil domstolsprøving ikke direkte gjelde planenes innhold. Rene interesseavveininger, som for eksempel at miljø- og energiinteresser ikke skal ha blitt tillagt tilstrekkelig vekt, faller i prinsippet utenfor denne rammen.<sup>32</sup>

Selv om svensk rett legger bedre til rette for domstolsprøving av planvedtak enn norsk rett, ser vi altså at forskjellen i praksis neppe kan bli særlig stor når det gjelder klima- og energiplanlegging.

### 5.3 Statlig overstyring av planer

#### 5.3.1 Statlig overstyring i Norge

I Norge kan Fylkesmannen og andre berørte myndigheter fremme innsigelser til kommunale planforslag jf. pbl. §§ 5-4 og 5-5. Strid med statlig planretningslinje kan gi grunnlag for å fremme innsigelse jf. pbl §§ 5-4 fjerde ledd. Det samme gjelder strid

---

<sup>31</sup> Se Michanek/Zetterberg (2012) s. 460-461

<sup>32</sup> Se Michanek/Zetterberg (2012) s. 467

med overordnet plan. Hvis ikke kommunene etterkommer innsigelsen, og heller ikke meklingsprosessen fører fram, overtar departementet vedtakskompetansen. Innsigelser spiller likevel trolig en liten rolle for klima- og energiplanleggingen. For det første kan innsigelser bare fremmes til kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, og ikke til kommuneplan eller kommunedelplan. I og med at den statlige planretningslinjen bare har bør-regler om innholdet i klima- og energiplaner, og disse reglene er lite konkrete, vil den i seg selv neppe gi grunnlag for innsigelser i mange saker.<sup>33</sup>

Statlig overstyring i Norge kan skje gjennom vedtakelse av statlig plan, men dette styringsmidlet brukes svært sjelden.

Norsk rett legger dermed ikke i stor grad til rette for statlig overstyring av kommunal klima- og energiplanlegging.

### 5.3.2 Statlig overstyring i Sverige

Länsstyrelsen kan ikke overprøve et vedtak om översiktsplan, men «samråd» inngår i planprosessen.<sup>34</sup> Forslag til översiktsplan skal forelegges Länsstyrelsen, som skal avgi et særskilt «gransningsyttrande». Länsstyrelsen har plikt til å kontrollere at hushållningsbestemmelsene og reglene om miljøkvalitetsnormer i miljöbalken er fulgt. Dersom Länsstyrelsens synspunkter ikke følges, skal det framgå av planvedtaket. Slik strid skal altså være kjent for beslutningstakerne, men dette er likevel ikke noen hjemmel for sterk statlig overstyring av de kommunale planene. Kommunen kan i prinsippet gi planen et innhold som er i strid med synspunktene fra länsstyrelsen.

Detaljplan og områdeplan skal sendes inn til Länsstyrelsen, som skal prøve alle slike planer inne tre uker, jf. plan- og bygglag kap. 11 §§ 10 og 11. Men det er bare adgang til overprøving når planene er i strid med nærmere angitte bestemmelser i § 10 annet ledd:

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Dette innebærer at den regionale statlige overprøvingen av kommunal klima- og energiplanlegging ikke er sterk.

<sup>33</sup> KMD er forespurt om/hvor ofte det skjer at det fremmes innsigelse mot med grunnlag i at kommunale planer ikke omhandler klima- og energispørsmål. Departementet har ikke informasjon om dette spørsmålet, jf. epost fra seniorrådgiver Ivar Aanerød av 26. juni 2014.

<sup>34</sup> Se Michanek/Zetterberg (2012) s. 469

---

De kommunale energiplanene er ikke underlagt overprøving av regional stat.

Michanek og Zetterberg skriver at statlige organer har begrensede muligheter til å gjennomføre en nasjonal energipolitikk i forbindelse med planlegging hvis kommunene prioriterer andre interesser.<sup>35</sup> Heller ikke i Sverige er det sterk statlig overstyring av kommunal klima- og energiplanlegging.

## 5.4 Oppsummering

- Det er ikke utbygd sanksjoner mot kommuner som bryter plikten til å drive klima- og energiplanlegging, verken i Norge eller Sverige
- Adgangen til domstolskontroll med kommunenes plikt til å ha klima- og energiplaner er fraværende i Norge og svært begrenset i Sverige.
- Verken Norge eller Sverige har regler som sikrer sterk statlig overstyring av kommunal klima- og energiplanlegging.

---

<sup>35</sup> Michanek/Zetterberg (2012) s. 471

## 6 Vurdering

Er det brister og svakheter i gjeldende rett? Brister og svakheter avhenger av hva som er målet med rettsreglene. Det er ikke gitt at problemet er rettsreglene, det kan like gjerne være den politiske viljen som ligger til grunn for utformingen av rettsreglene.

Uttrykket «går foran» i den norske statlige planretningslinjen kan gi signaler som det er dårlig grunnlag for. Selv om kommunene har en viktig rolle, er det ikke gitt at denne rollen gjør dem i stand til å «gå foran» for eksempel statlige myndigheter med ansvar for olje- og energipolitikk og samferdselspolitikk, skatte- og avgiftspolitikk mv.

Er planforventningen i plan- og bygningslovgivningen utformet slik at den i praksis får lite å si? Det kan se slik ut. Mangelen på rettslig styring av mål, tiltak, tidsfrister mv. tilsier at lovgivningen ikke bidrar til effektiv klima- og miljøplanlegging med mindre kommunene ønsker det selv.

Forskjellene mellom Norge og Sverige er ikke veldig store. Ingen av landene legger opp til reinskåren top/down- styring. Men måten nasjonale mål innarbeides i lovverket på er ulik. I svensk rett legges det opp til mer tydelig styring av hva som er målene fra nasjonale myndigheters side. I norsk rett ligger det der som en åpning.

Kommunal planlegging er bare ett av flere verktøy for å ivareta klima- og energihensyn. Hvor viktig det er som verktøy, kan diskuteres. For eksempel vil et eventuelt norsk lovbestemt forbud mot fyring med fossil olje i kommunene kanskje ha sterkere effekt enn mer vage forventninger til at kommunene skal forplikte seg selv til noe lignende gjennom planverket. Likevel er den kommunale planleggingen en viktig mulighet for bottom/up-tiltak som det kan ha stor betydning å beholde og dyrke fram. Dette gjelder særlig i kommuner som allerede har et klima- og energiengasjement.

Rettslige styringsmidler er tatt i bruk, men på en slik måte at det legges opp til bottom/up-styring. Dette er et valg som kan ses som en form for ansvarsfraskrivelse, men det kan også ha grunnlag i en tanke om det er nødvendig å ha med lokalkunnskap, lokalt engasjement og lokale prioriteringer for å oppnå resultater.

---

# Kilder

## **Regelverk**

Lov av 10. februar 1967 nr. 10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Forskrift av 4. september 2009 nr. 1167 om statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene

Forskrift av 18. februar 2000 nr. 108 om instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (utredningsinstruksen)

Lag (1977:439) om kommunal energiplanering av 9. juni 1977

Miljøbalk (1998:808)

Plan- og bygglag (2010:900) av 1. juli 2010

## Litteratur

Hans Chr. Bugge (2011) *Lærebok i miljøforvaltningsrett* 3. utgave Universitetsforlaget

Frode Innjord (red.) (2010) *Plan- og bygningsloven med kommentarer* Gyldendal Norsk Forlag

Sjur Kasa, Merethe Dotterud Leiren & Jamil Khan (2012) *Central government ambitions and local commitment: climate mitigation initiatives in four municipalities in Norway and Sweden*, Journal of Environmental Planning and Management, 55:2, 211-228

Lennart Lundquist arbeidsnotat til prosjektet

Gabriel Michanek og Charlotta Zetterberg (2012) *Den svenska miljörätten* 3. opplag Iustus Förlag

Lawrence E. Rose *Kommunal klima- og energiplanlegging: Dokumentasjonsrapport fra en surveyundersøkelse* arbeidsnotat av 15. mai 2014

Stefan Rubenson (2008) *Miljöbalken. Den nya miljörätten* Fjerde opplag. Norstedts Juridik

### **Svenske offentlige utredninger**

*Planer som styrmedel för att minska samhällets klimatpåverkan* Boverket juni 2010

Ds 2014:11 Sveriges sjätte nationalrapport om klimatförändringar

### **Norske offentlige utredninger/dokumenter**

Sundvoldenerklæringen. Politisk plattform for regjeringen Solberg av 7. oktober 2013

Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015

Stortingsvedtak nr. 563 (2011–2012)

Meld. St. 2 (2013-2014) Revidert nasjonalbudsjett 2014

### **Nettsider**

<http://www.regeringen.se/sb/d/15934/a/187195> (Om Miljöbalken)

### **Personlig henvendelse**

E-post fra seniorrådgiver Ivar Aanerød i Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 26. juni 2014